

Realidad y perspectiva de los derechos políticos de las personas con discapacidad

Carolina Salas Salazar



Realidad y perspectiva de los derechos políticos de las personas con discapacidad



Realidad y perspectiva de los derechos políticos de las personas con discapacidad

Carolina Salas Salazar



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

México, 2023

342.0872

S719r

Salas Salazar, Carolina, autora.

Realidad y perspectiva de los derechos políticos de las personas con discapacidad / Carolina Salas Salazar. -- 1.^a edición. -- Ciudad de México, México : Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2023.

1 recurso en línea (47 páginas). (Justicia Electoral Abierta)

Incluye referencias bibliográficas: (páginas 45-47).

ISBN 978-607-708-651-2

1. Derechos humanos - Derechos de los grupos en estado de vulnerabilidad - Derechos de las personas con discapacidad. 2. Derechos políticos - Derecho al voto - Derecho a ser electo. 3. Derechos fundamentales - Derechos del ciudadano. I. Salas Salazar, Carolina, autora. II. México. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. III. Título.

Justicia Electoral Abierta

Realidad y perspectiva de los derechos políticos de las personas con discapacidad

1.^a edición, 2023.

D. R. © Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Carlota Armero 5000, CTM Culhuacán, 04480, Coyoacán, Ciudad de México.

Teléfono: 55 5728 2300.

www.te.gob.mx

editorial@te.gob.mx

Coordinación académica: Escuela Judicial Electoral.

Edición: Dirección General de Documentación.

Las opiniones expresadas en la presente obra son responsabilidad exclusiva de quien las emite.

ISBN 978-607-708-651-2

Esta publicación es de distribución gratuita. Prohibida su venta.
Consulta y descarga libre en www.te.gob.mx/editorial.



Directorio

Sala Superior

Magistrado Reyes Rodríguez Mondragón
Presidente

Magistrado Felipe Alfredo Fuentes Barrera

Magistrado Indalfer Infante Gonzales

Magistrado Felipe de la Mata Pizaña

Magistrada Janine M. Otálora Malassis

Magistrada Mónica Aralí Soto Fregoso

Magistrado José Luis Vargas Valdez

Comité Académico y Editorial

Magistrado Reyes Rodríguez Mondragón
Presidente

Magistrado Felipe Alfredo Fuentes Barrera

Magistrado Felipe de la Mata Pizaña

Magistrada Mónica Aralí Soto Fregoso

Dr. José de Jesús Orozco Henríquez

Dr. Hugo Saúl Ramírez García

Dra. Gloria Ramírez Hernández

Dra. Natalia Saltalamacchia Ziccardi

Dr. Fernando Alberto Lázaro Serrano Migallón

Dra. Gabriela Dolores Ruvalcaba García
Secretaria Técnica Académica

Lic. Agustín Millán Gómez
Secretario Técnico Editorial

Índice

Presentación.....	11
Introducción.....	15
Proceso de especificación de los derechos: en camino a una democracia más inclusiva	17
Ciudadanización de las personas con discapacidad.....	19
Ejercicio de los derechos políticos de las personas con discapacidad: entre normatividad y efectividad.....	27
Conclusiones	43
Fuentes consultadas.....	45

Presentación

Una de las tareas fundamentales de las democracias contemporáneas es integrar, de manera eficiente, a todas las personas que pertenecen a la comunidad política, sin importar las características que puedan distinguirlas de forma específica, porque a lo largo de la historia se ha cometido la injusticia de marginar a determinados grupos por su origen étnico, sus limitaciones físicas o psíquicas y su género, entre otras razones.

Precisamente, la marginación es uno de los mayores problemas que han afectado a las personas con discapacidad, un término genérico que abarca un espectro amplio de limitaciones a la actividad corporal y, consecuentemente, a la participación en el seno de una colectividad, ya sea la familia, el trabajo o la política, entre otras.

En ese sentido, el trabajo de Carolina Salas Salazar es un estudio puntual y concreto acerca de los avances y desafíos que ahora se presentan en el ejercicio de los derechos político-electorales de las personas con discapacidad, así como de la efectividad de estos en el ámbito de la justicia electoral; por ello, recuerda las etapas por las que han transitado: desde la concepción de la igualdad formal de derechos, al pasar por el establecimiento de acciones afirmativas para colectivos tradicionalmente excluidos, hasta alcanzar umbrales de igualdad efectiva que, de manera necesaria, parten de la eliminación de cualquier tipo de discriminación.

Esa amplitud de perspectiva para mirar y entender un nuevo concepto de ciudadanía incluyente tiene como sustento el concepto de dignidad humana que privilegia la comprensión del ser humano como un ente propio, individual y único, con derechos inherentes e inalienables propios de su condición.

En ese orden de ideas, se tuvo que recorrer un difícil camino para pasar de una actitud asistencialista y protectora —que pretendía incorporar a las personas discapacitadas a una vida “normal” y lograr, así, su rehabilitación— al reconocimiento jurídico de sus facultades de autodeterminación y autonomía, para tener una vida digna.

Entonces, se establece que la discapacidad no es necesariamente un asunto exclusivo de quien la presenta, sino uno de interés colectivo, puesto que conlleva un problema social de marginación y exclusión que debe eliminarse, en virtud de que esa población tiene que ejercer sus derechos político-electorales sin necesidad de sustitución o representación alguna.

Inclusive, el trabajo de Carolina Salas destaca que la discapacidad es un hecho irrefutable en el mundo, al cual todos están expuestos por diversos motivos; por ello, plantea una interrogante que, con solo postularla, impacta en la conciencia del lector: ¿cómo se valoran las diferencias si ser humanos significa ser diferentes? Lo anterior, porque cada persona tiene una identidad que la hace única frente a los demás.

Al llegar al tercer apartado, “Ciudadanización de las personas con discapacidad”, el título llama la profundamente la atención porque, si bien tal categoría político-jurídica ya está consagrada en la normatividad vigente, se resalta la diferencia entre el campo de la disposición formal y el de la realidad, que incluye el grado de conciencia que los sujetos tienen respecto del alcance de sus derechos. Lo anterior, dado que, en muchas ocasiones, se presentan procesos de descuidanización, por ejemplo, cuando dichas personas son sujetas a un proceso de interdicción.

Ante ese tipo de circunstancias, la autora propone la utilización de categorías que inclusive han utilizado otros colectivos marginados, así como personas e instituciones de defensa de los derechos humanos, a fin de que se llegue al punto en que las personas afectadas puedan gozar de una ciudadanía plena, en la cual la justicia no requiera eliminar o disminuir diferencias, sino que avale su identificación, promoción y respeto.

Al ahondar en esas reflexiones, el texto en comento conduce a la consideración de que los derechos políticos de las personas con discapacidad son también derechos sociales, porque obligan al Estado a implementar medidas específicas para su ejercicio auténtico.

Las fuentes de información doctrinal y normativa usadas por la autora son abundantes y de excelente prestigio, lo cual permite a los lectores vislumbrar aquello que ocurre en Argentina, Alemania, Suiza, Finlandia, Canadá y otros países en relación con el tema, así como la labor desplegada por varios organismos internacionales.

Conforme se abunda en el tema, se mencionan resoluciones emitidas por tribunales electorales locales mexicanos, incluida la Sala Superior del

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, y criterios emitidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al valorar en todos los casos la aportación de la justicia nacional a la potenciación de los derechos de las personas con discapacidad.

De esa manera, el trabajo de Carolina Salas, egresada de la Universidad de Castilla-La Mancha, resulta una lectura obligada no solo para los especialistas en derecho electoral, sino para toda persona que entienda la democracia como una forma de vida que requiere altos índices de responsabilidad y de cultura cívica, en virtud de que, para ejercerla a cabalidad, en la actualidad no deben prevalecer las marginaciones ni los grupos olvidados.

*Tribunal Electoral
del Poder Judicial de la Federación*

Introducción

La discapacidad es un término general que abarca las nociones de deficiencias, limitaciones de la actividad y restricciones a la participación. Las deficiencias son problemas que afectan una estructura o una función corporal; las limitaciones de la actividad son dificultades para ejecutar acciones o tareas, y las restricciones de participación son obstáculos para involucrarse en situaciones vitales. Por consiguiente, la discapacidad es un fenómeno complejo que refleja una interacción entre las características de una persona y las peculiaridades de la sociedad en la que vive.

En ese contexto, el objetivo principal del presente trabajo es analizar los derechos políticos de las personas con discapacidad a fin de evaluar los avances y desafíos pendientes en la materia. Lo anterior permitirá al lector tener una visión práctica acerca de la efectividad de tales derechos para establecer, de manera precisa, su aporte al modelo de justicia electoral abierta.

Proceso de especificación¹ de los derechos: en camino a una democracia más inclusiva

El constitucionalismo contemporáneo ha comprendido que la proyección social de los individuos implica, necesariamente, el reconocimiento de su calidad de “personas históricamente determinadas” (Rolla 2002, 96), lo que significa considerar todas las perspectivas subjetivas que sean clave para la consolidación de la identidad individual, entendida como la libertad de elección o la determinación autónoma que, a su vez, se relaciona con el reconocimiento a la diversidad de la sociedad actual, la cual, sin duda, coincide con el ámbito de valores e intereses que las constituciones protegen, al ser un punto central de la dignidad humana.

Ahora bien, el proceso de especificación de los derechos fundamentales recoge las ideas anteriores y considera a las personas, en concreto, “en sus distintos roles y etapas biológicas” (Bobbio 1991, 110), lo que ha conducido a una ampliación de los sujetos titulares de derechos; en el siglo XVIII eran el hombre y el ciudadano; hoy son, además, las mujeres, las niñas, los niños, las y los adolescentes, las trabajadoras y los trabajadores, los pueblos originarios, los migrantes y, por supuesto, las personas con discapacidad o con diversidad funcional (Palacios y Romañach 2006).

Al respecto, Giancarlo Rolla apunta: “los elencos de los derechos de las personas tienden a ser cada vez más articulados y minuciosos” (Rolla 2002, 49), a fin de lograr el desarrollo pleno y digno de cada individuo.

¹ Es la terminología utilizada por Norberto Bobbio que supone una ruptura con el modelo racional y abstracto de derechos (Peces-Barba 2007, 361).

De ese modo, dicho proceso de especificación ha modulado también la noción de democracia, al hacer evidente la necesidad de consolidar una participación ciudadana de carácter efectivo y ya no solo formal.

Así, desde esa perspectiva, es posible observar tres etapas: la primera se centra en la igualdad formal de derechos y en la igualdad de trato ante la ley, concebida de forma abstracta, lo cual da lugar a una “ciudadanía mínima” (Sarmiento 1997, 6); la segunda se enfoca en acciones positivas o afirmativas² y en medidas específicas de inclusión política para colectivos históricamente excluidos,³ y, por último, hoy se arriba a un tercer estadio que pretende incorporar cambios sustanciales que conducen al concepto de igualdad efectiva, con el objetivo de dejar atrás, de manera definitiva, situaciones de exclusión política y social debido a limitaciones, degradaciones del estatus o barreras estructurales (Chuaqui 2016, 168) que impedían visibilizar la vulnerabilidad de sectores crecientes de población, entre ellos las personas con discapacidad.

² Las leyes de cuotas para las mujeres son un ejemplo de ello.

³ Principalmente, los pueblos originarios.

Ciudadanización de las personas con discapacidad

La idea de ciudadanía, a lo largo de la historia, ha sido interpretada e internalizada desde diferentes enfoques. Hoy en día se puede ubicar el concepto de ciudadanía en un escenario complejo y en continuo debate acerca de su definición (Madeo, Manarin, Moretti y Saucedo 2013, 4). Por ende, desde una perspectiva simple, la ciudadanía se entiende como el “conjunto de derechos y responsabilidades que las personas tienen en el marco de una comunidad determinada y en tanto son miembros de esa comunidad” (Jelin, Caggiano y Mombello 2011, 22); dicha conceptualización, acorde con la noción de democracia formal (Ferrajoli 2004, 23), no dice mucho acerca del ejercicio efectivo de los derechos políticos en las sociedades democráticas actuales, relacionadas más con el concepto de democracia sustancial (Ferrajoli 2004, 25).

De menos a más en la conquista de los derechos políticos de las personas con discapacidad

Una sociedad autónoma es inconcebible sin individuos autónomos (Fotopoulos 2005, 165), lo que justifica la conquista gradual de más espacios de libertad e igualdad, ahora para titulares específicos que buscan proteger aspectos concretos de la dignidad humana.

En ese sentido, cada enfoque o paradigma con el que se ha abordado la discapacidad plasma los “valores, principios y conceptos que han impactado en la calidad de vida de las personas con discapacidad y, por ende, también del disfrute de sus derechos humanos” (IIDH 2008, 7); ello da lugar a la fundamentación del reconocimiento (o no) de los derechos de las personas con discapacidad. Dichos modelos condicionan los modos de comprender

y atender la discapacidad, así como las respuestas jurídicas a sus necesidades específicas de protección.⁴

Personas con discapacidad como objeto de protección. El enfoque biológico o rehabilitador

Este paradigma tiene como objetivo normalizar a las personas con discapacidad; es decir, el problema es la persona y su déficit, el cual le inhabilita para desempeñar una vida normal. La situación de las personas con discapacidad es más de bien de sumisión, ya que no son tratadas como sujetos con derechos y sus diferencias específicas tampoco son consideradas, pues solo en la medida en que son rehabilitadas les es posible adaptarse a un sistema social y político preexistente.

La finalidad de esta visión es, eminentemente, asistencialista y no pretende empoderar a las personas con discapacidad ni otorgarles herramientas jurídicas específicas para su protección, pues es un modelo que homologa, en materia jurídica, las diferencias presentes en todas ellas.

En este enfoque, las personas con discapacidad son, más bien, objeto de protección (Cuenca 2011, 2), y las respuestas de la sociedad y el ordenamiento jurídico se limitan a establecer medidas de carácter terapéutico o de asistencia dirigidas al individuo. Por ende, en este paradigma el avance en cuanto a derechos se alcanza en la medida en que la persona con discapacidad es capaz de integrarse y ejercer los derechos reconocidos a todos los integrantes de la sociedad, y quienes no alcanzan esa meta son calificados como incapaces para ejercer sus derechos; por tanto, o actúan representados por terceras personas, o bien las restricciones al ejercicio de los derechos son toleradas —como efecto colateral— y, desde luego, no son cuestionadas.

⁴ Desde esta perspectiva, no se considerará el enfoque tradicional o el modelo de prescindencia, pues en ese paradigma las personas con diversidad funcional son tratadas como objetos y no como sujetos de derechos; es un modelo que se caracteriza por la aplicación de políticas eugenésicas o de segregación en espacios destinados para los “anormales y las clases pobres, con un denominador común marcado por la dependencia y el sometimiento, en el que asimismo son tratadas como objeto de caridad y sujetos de asistencia” (Palacios y Románach 2006, 38).

Esa visión conlleva, además, la aceptación de sustituir en la adopción de decisiones; por tanto, al analizar los derechos políticos desde esa perspectiva, no se logra vislumbrar ningún avance efectivo, ya que el objetivo de ese paradigma es la rehabilitación de una dignidad que se entiende perdida o lesionada (Palacios 2008, 471).

Propiciar la inclusión. El enfoque social

Este enfoque postula que las causas de la discapacidad son sociales; es decir, son el resultado de un hecho social que es posible observar en la interacción de las personas con discapacidad con el resto de la sociedad, dado que es en ese preciso momento cuando se manifiestan las desventajas que experimentan y, en la práctica, son las que definen su estatus.

Esa perspectiva se encuentra íntimamente relacionada con la incorporación de ciertos valores intrínsecos a los derechos humanos y aspira a potenciar el respeto por la dignidad humana, la igualdad y la libertad personal, al propiciar la inclusión social con base en determinados principios: vida independiente, no discriminación, accesibilidad universal, normalización del entorno y diálogo civil, entre otros (Palacios y Romañach 2006, 39).

Ese enfoque logró impulsar el reconocimiento de los derechos a las personas con discapacidad, ya que puso de relieve la necesidad de hacerlo jurídicamente, por medio de facultades de autodeterminación y autonomía personal, en todos los ámbitos de desarrollo, que se asocian a otras nociones, como la de vida digna.⁵

La idea que hay detrás de ese modelo es eliminar la discriminación. De esa forma, “las políticas y actuaciones en materia de discapacidad deben combatir esas situaciones normalizando a la sociedad y tomándose en serio los derechos humanos” (Asís 2013, 2).

⁵ Una sociedad justa, como señala Martha Nussbaum, no estigmatizaría ni bloquearía el desarrollo de las personas con discapacidad; promovería su salud, su educación y su plena participación en la vida social e, incluso, cuando fuera posible, en la vida política (Nussbaum 2007, 111).

Desde ese punto de vista, las personas con discapacidad son consideradas sujetos de derechos y cuentan con la facultad de exigir igualdad de condiciones para tener una vida digna y plena.

Al ser la discapacidad un problema social, lo es también de discriminación y exclusión. En ese contexto, el Estado tiene el deber de terminar con dicha situación, al garantizar el pleno respeto de la dignidad y la igualdad de la persona con discapacidad, y las respuestas son de corte jurídico: desde el reconocimiento de derechos humanos específicos hasta leyes que se adecuan a esa concepción social, con lo que se eliminan barreras y se erradicar estereotipos.

Si se analiza lo anterior desde la perspectiva de los derechos políticos, la persona con discapacidad es un ciudadano de pleno derecho, un agente de participación política activa y pasiva que puede acceder a los procesos de adopción de decisiones públicas, a fin de potenciar el ejercicio real y efectivo —ahora sin sustituciones— de sus derechos.

Paradigma de los derechos humanos y una nueva comprensión de la discapacidad

Para este modelo, la discapacidad es un hecho que se presenta en todo el mundo y al que toda la población está expuesta; desde esa perspectiva, se asume que no es un atributo que diferencia a una parte de la población de otra, sino una característica intrínseca de la condición humana.

El enfoque de derechos humanos plantea la siguiente pregunta: ¿cómo se valoran las diferencias si ser humano significa, en esencia, ser diferente?

Este estadio de mayor desarrollo se asocia a modelos emergentes de comprensión de la discapacidad: modelo de diversidad⁶ y modelo de identidad.⁷

Para ello, se deben considerar, por una parte, las características de los individuos y el entorno, y, por otra, el desarrollo de las políticas y las

⁶ Se asocia al movimiento de vida independiente, que entiende a la diversidad como un valor y un factor enriquecedor de la sociedad (Palacios y Romañach 2006, 52).

⁷ Es un enfoque de corte sociocultural impulsado por la comunidad sorda, pues el uso de un lenguaje específico le otorga especificidad a ese colectivo, para presentarse como una comunidad minoritaria de carácter cultural y lingüístico con derechos propios (Pérez 2014).

actuaciones relativas a la discapacidad, las cuales deben diseñarse a partir del goce de los derechos humanos en condiciones que garanticen la igualdad de todas las personas, dado que todas son diferentes.

Lo anterior forma parte de la lucha por superar la marginación y la estigmatización de la diferencia, a fin de garantizar la igualdad, sobre la base del esfuerzo por potenciar los aspectos comunes.

No se trata de ignorar las diferencias o minimizarlas hasta hacerlas inoperantes, pues eso tendría como resultado la desatención de las distintas necesidades que presentan las personas con discapacidades. En el modelo de derechos humanos se requieren cambios sociales que, llevados al ámbito político, le den el carácter de asunto de derechos humanos.

Ahora bien, la persona con discapacidad es parte de un colectivo y, como tal, tiene derecho a participar activamente en la toma de decisiones que le competen; por ejemplo, respecto de la discapacidad, que es un asunto político, económico y social.

En ese sentido, la igualdad no puede darse solo en el aspecto formal, sino que también es necesario verificarla en la realidad, por medio de la equidad, al garantizar el goce de una igualdad basada en la valoración jurídica de las diferencias (Ferrajoli 2004, 75), lo que implica comprenderla como un principio normativo; esto es, igualdad en derechos —políticos, civiles, sociales y de libertad— y, al mismo tiempo, un sistema de garantías capaz de asegurar su efectividad.

En ese estadio de máximo desarrollo, las personas con discapacidad son sujetos de derechos con capacidad plena para su ejercicio y protección. De hecho, la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, en su artículo 3, letra c, reconoce de forma expresa el principio de participación e inclusión plenas y efectivas en la sociedad, que es garantizado por los estados miembro, por medio de ajustes razonables que permitan equilibrar situaciones a favor de la población en cuestión.

Hacia la ciudadanía de las personas con discapacidad

El reconocimiento del estatus de ciudadano es otorgado sin importar las características de las personas; sin embargo, es necesario aclarar que generalmente

existe una enorme distancia entre lo instituido formalmente por el Derecho y las leyes y lo que ocurre en la realidad que nos rodea, tanto en la efectiva aplicación de estos derechos como en el grado de conciencia que los propios sujetos de derecho tienen de los mismos (Madeo, Manarin, Moretti y Saucedo 2013, 5).

Lo anterior implica que, para lograr una inclusión universal, se necesita mucho más que meras condiciones formales de reconocimiento de derechos, las cuales sin duda son necesarias y reflejan grandes avances, pero al mismo tiempo dejan pendientes algunas situaciones. En particular, resultan preocupantes las diferencias en el ejercicio de los derechos políticos por parte de las personas con discapacidad mental o psicosocial, quienes —en algunas ocasiones— enfrentan situaciones de restricción de derechos que van desde su desconocimiento hasta la suspensión del ejercicio, a raíz de una sentencia judicial que ha declarado su interdicción.

Las diferentes realidades permiten observar un lento proceso que va de la desc ciudadanización, acorde con el modelo médico o rehabilitador —guiado por la ideología de la normalidad—,⁸ al reconocimiento de una ciudadanía plena o ciudadanización de las personas con discapacidad, asociada a la idea de inclusión universal y a la pertenencia plena a la sociedad, en las que se reclaman la presencia de sujetos autónomos y la vigencia del principio de inclusión social (Custo 2008, 43).

Martha Nussbaum señala que, para superar las barreras que aún impiden contar con una ciudadanía plena a las personas con discapacidad, hace

⁸ “Esta ideología es una construcción en un tiempo y en un espacio determinado, fruto de ciertas relaciones de desigualdad que permite a un grupo instalar ciertos criterios para delimitar qué es y qué no es, es decir, ciertos criterios hegemónicos, que aparecen como únicos e incuestionables” (Vallejos 2009, 55).

falta una nueva forma de pensar la ciudadanía, así como un nuevo análisis de la cooperación social, ya no basado en el beneficio mutuo. Por ende, la solución no puede consistir en una nueva aplicación de las viejas teorías, sino en una reformulación de las estructuras teóricas (Nussbaum 2007, 22), lo que se condice con el modelo de los derechos humanos y la diversidad funcional, y que obliga a repensar las categorías de capacidad jurídica y política.

En ese sentido, se considera necesaria la utilización de categorías desarrolladas por la teoría feminista⁹ y por los defensores de los derechos colectivos de los pueblos originarios, por ejemplo, los conceptos de ciudadanía diferenciada y ciudadanía multicultural (Kymlicka 1996), ya que las personas con discapacidad también fueron excluidas del contrato social, que consideró una ciudadanía universal y abstracta, propugnada por el igualitarismo de carácter formal, a fin de avanzar hacia un trato diferenciado. Desde esa perspectiva, la ciudadanía plena implica, además de las dimensiones civil, política y social, una dimensión identitaria, que exige la diferenciación de derechos en función de la pertenencia a determinado grupo (García 2000). De ese modo, la justicia no requiere la eliminación de las diferencias, sino lo contrario: su promoción y respeto.

Esa dimensión identitaria de la ciudadanía obliga a modular el esquema de los derechos en función de las formas de vida de las colectividades que componen el Estado. En ese orden de ideas, se plantea la necesidad de valorar jurídicamente las diferencias, puesto que —en lo conceptual— estas “son rasgos de la identidad de las personas, sobre cuya concreción y especificidad cada una funda su amor propio y el sentido de la propia autonomía en las relaciones con los demás” (Ferrajoli 2004, 75-6).

Si se toman esas ideas en consideración, parece posible, además, comprender —desde la indivisibilidad de los derechos humanos— que los derechos políticos de las personas con discapacidad, aunados a la clásica estructura jurídica de participación, también son derechos sociales, en la

⁹ El modelo de ciudadanía diferenciada desarrollado por la teoría feminista entiende que “la relación de los/as ciudadanos/as con la democracia y la participación política tendrá un sentido distinto” (Fernández 2020, 450), lo que colabora en la construcción de una ciudadanía plena. Con lo anterior, se hace referencia a que el ejercicio de los derechos políticos debe ser una manifestación de los derechos humanos que la comunidad —de la cual se forma parte— reconoce. Por ende, de acuerdo con Hanna Arendt, quien es privado de la capacidad de acción en el terreno político está siendo privado de derechos humanos, y su dignidad queda vulnerada (Arendt 1994).

medida en que obligan al Estado a implementar una serie de acciones normativas, institucionales y hasta materiales a fin de que su ejercicio sea cada vez más pleno e inclusivo. Ese es el sentido que tienen los ajustes razonables, pues se apoyan en una concepción de justicia social distributiva, desde una perspectiva de ciudadanía incluyente.¹⁰

Asimismo, desde el enfoque funcional u objetivo, los derechos políticos de las personas con discapacidad, además de cumplir un rol legitimador en el sistema democrático, tienen una función social, pues son las herramientas que les permiten a ellas sentirse parte de sus comunidades. Y para esto, nuevamente, el concepto de ajustes razonables ayuda a construir decisiones basadas en un modelo de diversidad concreto, que exige compartir valores ético-jurídicos y cívicos, al suponer el respeto del individuo tal como es y al tomar en cuenta la realización de esa acción en un contexto social determinado (Finsterbusch 2016, 227).

¹⁰ De hecho, en el caso de México, la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, en su artículo 9, párrafo XXII ter, señala que “[L]a denegación de ajustes razonables que garanticen, en igualdad de condiciones, el goce o ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad” configura un ejemplo de discriminación prohibida. Dicha legislación se enmarca en el mandato de no discriminación reconocido en el artículo 1 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ejercicio de los derechos políticos de las personas con discapacidad: entre normatividad y efectividad

En sintonía con su estructura, los derechos políticos forman parte de la clase de derechos-poderes o derechos de autonomía que faculta a las personas a interactuar en la esfera pública. Se trata, pues, de derechos cuyo ejercicio consiste en “decisiones, es decir, en actos jurídicos que producen efectos por la acción de sus titulares, y que presuponen la capacidad de obrar en el ámbito político” (Ferrajoli 2004, 104). Además, tienen carácter instrumental, dado que permiten fundar y legitimar las decisiones públicas en el contexto de una democracia formal o política.

En ese sentido, se revisarán a continuación algunas decisiones del sistema mundial y ciertas jurisdicciones nacionales a fin de determinar avances y tareas pendientes en la construcción de sociedades democráticas más inclusivas.

Procesos electorales inclusivos. Derechos políticos de las personas con discapacidad intelectual

En el dictamen 04/2011, del 9 de septiembre de 2013, el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CDPDD) conoció de la denuncia realizada por varios ciudadanos, con base en el Protocolo Facultativo de la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CNUDPDD), en contra de Hungría, ya que, por tener discapacidad intelectual, fueron puestos bajo tutela parcial o total, de conformidad

con las correspondientes decisiones judiciales. Al estar bajo tutela, los nombres de los denunciantes fueron eliminados de manera automática del registro electoral, con arreglo al artículo 70, párrafo 5, de la Constitución húngara vigente en ese momento,¹¹ que establecía que las personas en régimen de tutela parcial o total no tenían derecho al voto. Debido a esa limitación, los afectados no pudieron participar en las elecciones parlamentarias celebradas en ese país el 11 de abril de 2010 ni en las municipales, que tuvieron lugar el 3 de octubre de 2010.¹²

En relación con las decisiones en que se declaraba su incapacidad, no se tuvo en cuenta su derecho al sufragio, ya que, con arreglo a la disposición constitucional, se les despojó de manera automática e indiscriminada de ese derecho, sin considerar la naturaleza de su discapacidad, sus capacidades individuales y el alcance de la medida de incapacitación. Los denunciantes, además, señalaron que entendían las cuestiones políticas y podían participar en unas elecciones.

Al respecto, el CDPCD señaló que

El artículo 29 no prevé ninguna restricción razonable ni permite excepción alguna con respecto a ningún grupo de personas con discapacidad. Por lo tanto, la exclusión del derecho de voto sobre la base de una discapacidad psicosocial o intelectual percibida o real, incluida la restricción derivada de una evaluación individualizada, constituye una discriminación por motivos de discapacidad, en el sentido del artículo 2 de la Convención (CDPCD 2013, 14).

En esa decisión, se estima que los regímenes de tutela o curatela no habilitan a los estados para suspender o desconocer el derecho al voto de las personas con discapacidad ni para impedir su participación en la vida pública

¹¹ En Hungría, la ley fundamental entró en vigor el 1 de enero de 2012 y derogó el artículo 70, párrafo 5, de la Ley XX de 1949 de la Constitución, que excluía de manera automática del sufragio a todas las personas bajo tutela, al delimitar o excluir su capacidad de actuación en relación con cualquier derecho electoral de los ciudadanos. En oposición a la rígida disposición anterior, ahora obsoleta, la ley fundamental exige a los jueces que, al tomar decisiones acerca del derecho de voto, consideren las circunstancias específicas de cada caso.

¹² A la fecha de la presentación del caso, seguían privados de su derecho al voto y, por lo tanto, no podían participar en las elecciones.

en condiciones de igualdad con los demás integrantes de su comunidad. En ese sentido, el Comité agregó:

En virtud del artículo 12, párrafo 2, de la Convención, los Estados parte deben reconocer y proteger la capacidad jurídica de las personas con discapacidad “en igualdad de condiciones con las demás en todos los aspectos de la vida”, incluida la vida política, que abarca el derecho de voto (CDPCD 2013, 14).

En relación con la evaluación de la capacidad de las personas, el organismo estimó que no era posible defender la legitimidad de esa medida, puesto que esta no era proporcional al objetivo de preservar la integridad del sistema político húngaro, como se intentó argumentar. Para ello, el Comité estableció que, en virtud del artículo 29 de la CNUDPCD, el Estado debe adaptar sus procedimientos electorales para garantizar que sean “adecuados, accesibles y fáciles de entender y utilizar” (CDPCD 2013, 14), y, cuando así lo soliciten, brindar a las personas con discapacidad asistencia para votar. De esa manera —según el dictamen—, se asegurará que las personas con discapacidad intelectual “puedan emitir un voto adecuado, en igualdad de condiciones con las demás, garantizando el carácter secreto del voto” (CDPCD 2013, 14).

Esas interpretaciones contrastan con lo que sucede en Chile, ya que, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 16, numeral 1, de la Constitución Política de la República de Chile, una de las causales para suspender el derecho al sufragio de un ciudadano es la interdicción en caso de demencia; significa que la capacidad electoral de las personas con discapacidad mental se encuentra subordinada a una declaración general de incapacidad, que se materializa en un procedimiento de declaración de interdicción por demencia, apoyado en el modelo médico o rehabilitador, el cual no reconoce a esos individuos como sujetos de derechos y les impone como carga la rehabilitación; si esta no se alcanza, la suspensión de derechos políticos se encuentra legitimada.

Esa visión, a juicio personal, es totalmente contraria al paradigma social y de derechos humanos consagrado en la CNUDPCD,¹³ pues, al anali-

¹³ Sin embargo, en la actualidad existe una moción parlamentaria: el Proyecto de reforma constitucional que elimina la suspensión del derecho a sufragio de las personas con discapacidad intelectual —que se encuentra en el primer trámite constitucional en el Senado—, cuyo objetivo es reformar esa parte de la Constitución Política de la República de Chile.

zar la posibilidad del voto asistido para personas con discapacidad mental o psicosocial no declaradas interdictos por demencia, persiste una serie de situaciones que se ponen en conflicto con el ejercicio del derecho al sufragio (Ponce 2020, 160), lo cual deja entrever que aún queda mucho camino por recorrer en la materia,¹⁴ sobre todo si se consideran las recomendaciones a Chile por parte del CDPD.¹⁵

La lentitud con que los distintos gobiernos chilenos han asumido la protección de los derechos de las personas con discapacidad contrasta con ejemplos de otros países, donde la capacidad jurídica se separa de la electoral y se da la posibilidad de ampliar el ejercicio del derecho a sufragar y de reducir la brecha entre la normatividad y la realidad. Un ejemplo de ello se encuentra en la sentencia 1224-E1-2014 del Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica (TSE 2014),¹⁶ que falló un recurso de amparo electoral en contra de la Caja Costarricense de Seguro Social y a favor de varios internos del área de Larga Estancia del Hospital Nacional Psiquiátrico Manuel Antonio Chapuí, por trasgresión del derecho al sufragio, con motivo de las elecciones celebradas el 2 de febrero de 2014. En virtud de ello, se logró que en dos sanatorios de atención psiquiátrica y en un centro de detención penal para personas con discapacidad mental los internos ejercieran, en condiciones de igualdad, su derecho a la participación ciudadana mediante el ejercicio del sufragio.

Por su parte, Argentina estableció que la suspensión del derecho al voto de una persona con discapacidad mental, al ser una situación excepcional,

¹⁴ No obstante los estándares internacionales y nacionales relacionados con el derecho al voto de las personas con discapacidad, la variedad y la magnitud de problemas que estas deben sortear para ejercer su derecho constitucional constituyen verdaderas barreras para la participación política por medio del sufragio, por lo que los estándares enunciados quedan solo en disposiciones nominales, con escaso sustento en la práctica (Centro de Derechos Humanos-Universidad Diego Portales 2010, 336).

¹⁵ Al Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad le preocupa la ausencia de una estrategia para la armonización legislativa relativa a personas con discapacidad, la persistencia del modelo médico y el uso de terminología peyorativa —como invalidez, incapacidad y demencia— en normas vigentes, incluidos el Código Civil y la Ley 20.422 de 2010 (CDPD, párrafo 5, 2016d). Asimismo, el Comité manifestó su preocupación por el hecho de que “la declaratoria de interdicción sea impedimento para que una persona con discapacidad pueda ejercer su derecho al voto y a la participación política [y, debido a ello, recomendó] la revisión del registro electoral para garantizar que no se prive del derecho a voto a ninguna persona por razón de un impedimento o por limitaciones en su capacidad jurídica” (CDPD, párrafo 9, 2016d).

¹⁶ Sentencia del 1 de abril de 2014.

requiere de una evaluación individualizada. La Corte Suprema de Justicia de la Nación Argentina, en la sentencia F., H. O. s/ artículo 152 ter Código Civil (2018),¹⁷ indicó que la declaración de interdicción debe realizarse conforme a los estándares establecidos en el artículo 12, apartado 2, de la CNUDPCD, sus principios y garantías, lo que impone un escrutinio pormenorizado y específico acerca de la capacidad para votar.

Si se mira hacia Europa, 7 de los 28 países miembro de la Unión Europea —Austria, Croacia, Italia, Letonia, Holanda, Suecia y Reino Unido— reconocen y garantizan el derecho al voto a todas las personas con discapacidad, incluidas las que no cuentan con capacidad jurídica (Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea 2014). En el resto de los países hay otras alternativas que permiten repensar las tareas pendientes en relación con la efectividad en el ejercicio del derecho al sufragio de las personas con discapacidad mental o psicosocial. En España, por ejemplo, las personas ejercen su derecho al sufragio de manera presencial en las cámaras dispuestas en los recintos comunes de votación, y cuentan con la posibilidad de ser asistidas. En Irlanda se habilitan cámaras especiales de votación en hospitales o instituciones que se encuentran al cuidado de personas con discapacidad mental. Y una tercera modalidad es que se les permita el voto anticipado, ya sea de manera presencial (Alemania y Suiza) o por vía postal, como en Canadá y Finlandia (Ponce 2020, 160).

Participación efectiva. Ajustes razonables para una comunicación efectiva

En abril de 2013, el CDPCD recibió dos denuncias en contra de Australia, ambas relacionadas con la participación de personas sordas como jurado; los dictámenes datan del 1 de abril de 2016 (CDPCD 2016a y 2016b).

En ambos casos, los denunciantes fueron citados para participar como jurados en procesos penales. Ante dichas citaciones, los afectados solicitaron

¹⁷ Sentencia del 10 de julio de 2018.

—en reiteradas ocasiones— servicios de traducción,¹⁸ lo que les fue negado debido a que esas opciones requerían la participación de un tercero en un proceso confidencial, como es la selección de miembros de un jurado, por lo que, si salían seleccionados, se podría perturbar la labor de ese organismo, por ejemplo, en la etapa de deliberación.

Como se sabe, en los países que utilizan el sistema de jurados, la participación en estos es un derecho constitucional de naturaleza política y una carga pública de la que solo es posible excusarse en situaciones muy excepcionales. En ese sentido, el Comité estimó que esa posibilidad incentiva a las personas con discapacidad a “vivir en forma independiente y participar plenamente en todos los aspectos de la vida [...] formar parte de un jurado es un aspecto importante de la vida cívica [...] puesto que constituye una manifestación de ciudadanía activa” (CDPCD 2016b, 17).

Debido a ello, dicho organismo consideró que Australia había incurrido en una discriminación, basada en la negación de adoptar los ajustes razonables que requerían ambas personas para participar de forma activa en instituciones que su comunidad estima valiosas, pese a ser plenamente capaces para hacerlo. En ese sentido, el Comité entiende por ajustes razonables:

Las modificaciones y adaptaciones necesarias y adecuadas que no impongan una carga desproporcionada o indebida 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. El Comité considera que, cuando valoran si las medidas de ajuste son razonables y proporcionadas, los Estados parte disponen de cierto margen de apreciación. Sin embargo, los Estados parte deben velar por que esa evaluación se haga de manera exhaustiva y objetiva, abarcando todos los elementos pertinentes, antes de llegar a la conclusión de que las medidas de apoyo y adaptación de que se trate constituirían una carga desproporcionada o indebida para un Estado parte (CDPCD 2016a, 16).

Además, relacionó esas necesidades específicas de comunicación con el concepto de accesibilidad presente en el artículo 9 de la CNUDPCD, el cual afirma que dicha obligación estatal es de carácter incondicional y que “es

¹⁸ Un traductor de lengua de señas, en un caso, y una máquina de estenotipia, en el otro.

importante abordar la accesibilidad en toda su complejidad, incluida la comunicación” (CDPCD 2016b, 17-8).¹⁹

El artículo 29, inciso b, de la Convención exige a los estados promover de manera activa un entorno en el que las personas con discapacidad puedan participar plena y efectivamente en la dirección de los asuntos públicos, sin discriminación y en igualdad de condiciones con las demás, y fomentar su participación en los asuntos públicos. Por lo tanto, el Comité recomendó en ambos casos lo siguiente:

[H]ay que procurar que las personas con discapacidad puedan participar en el sistema judicial no solo como demandantes, víctimas o demandados, sino también por otros conceptos, como el de formar parte de un jurado, en igualdad de condiciones con las demás (CDPCD 2016b, 18).

Por su parte, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), por medio del expediente SUP-AG-40/2018,²⁰ emitió su sentencia en torno a la consideración de los derechos fundamentales de acceso a la justicia pronta y expedita, así como los de petición, y respecto al principio de autoorganización de los partidos políticos. En la resolución, decidió remitir la petición del actor, quien era discapacitado visual, al máximo órgano de representación del Partido Encuentro Social, a fin de contar con una respuesta rápida, ya que se trataba de un conflicto entre un militante y su partido político que se originó al no lograr un contacto directo de los dirigentes nacionales, estatales y municipales con el militante.

En esa oportunidad, el TEPJF estimó que el concepto de ajustes razonables se entiende en el contexto generado por el modelo social de comprensión de la discapacidad reconocido por el CDPCD, es decir,

¹⁹ Además, el Comité recuerda que, de conformidad con el artículo 2 de la Convención, la comunicación incluye tanto las lenguas como los modos, medios y formatos alternativos de comunicación (CDPCD 2016b, 17-8).

²⁰ El asunto fue presentado por una persona con discapacidad visual, en primera instancia, ante el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, a fin de requerir la inclusión de su candidatura en una de las 16 fórmulas del Partido Encuentro Social en la lista plurinominal para integrar el Senado de la República en 2018.

supone que las limitaciones a las que se ven sometidas las personas con discapacidad son producidas por las deficiencias de la sociedad de prestar servicios apropiados, que aseguren que las necesidades de las personas con discapacidad sean tomadas en consideración (SUP-AG-40/2018, segunda consideración).

En esas circunstancias, la Sala Superior del TEPJF estimó que un ajuste razonable —a fin de evitar un trato discriminatorio que mine la dignidad de una persona con discapacidad visual; en concreto, ceguera— consiste “en que la presente resolución sea leída en voz alta al peticionario en la diligencia de notificación que corresponda, únicamente si así lo desea” (SUP-AG-40/2018).²¹

Como se puede apreciar, en su ámbito de competencia, el Tribunal Electoral detalló cada uno de los pasos que era necesario seguir a fin de cumplir con los principios establecidos en la CNUDPCD.

Ejercicio del voto en las personas con escasa habilidad motriz

La denunciante de este caso, quien tenía parálisis cerebral,²² no pudo emitir su voto en las elecciones de septiembre de 2013 para la Cámara de Representantes y el Senado de Australia. Cabe destacar que la Comisión Electoral²³ llevó a cabo esas elecciones federales mediante el voto por correo, el voto

²¹ Para ello, el actuario debía atender la diligencia de notificación de manera personal. Acto seguido, le cuestionaría si era su deseo que el acuerdo le fuera leído en voz alta; únicamente en caso de que la persona aceptara, se procedería a dicha lectura. De no ser posible lo anterior, dejaría un citatorio en formato de lectura braille para que el actor comparezca en las oficinas de la Sala Superior, a fin de que el acuerdo sea leído en voz alta por el titular de la Oficina de Actuaría de la Secretaría General de Acuerdos. Además de lo anterior, el actuario designado debería entregar al actor una copia de la resolución, en formato audible, grabada en soporte magnético de CD-ROM, y una copia adicional en formato de lectura braille (SUP-AG-40/2018).

²² Como consecuencia de ello, su control muscular y habilidad motriz fina eran limitados, por lo que no podía hablar. Además, utilizaba una silla de ruedas con motor para desplazarse, así como un sintetizador de voz electrónico para comunicarse.

²³ Entidad a cargo del proceso eleccionario en Australia.

en los colegios electorales y —para las personas con deficiencia visual— el voto asistido por computadora, con arreglo a lo dispuesto en la ley electoral.

Como el voto electrónico solo consideraba para las personas con discapacidad visual, ella optó por acudir personalmente al local de la votación y solicitar asistencia a la mesa receptora de sufragio, para que marcaran la papeleta siguiendo sus instrucciones. No obstante, su solicitud fue denegada, por lo que la asistió alguien cercano a ella, con lo cual vio afectada la confidencialidad de su voto.

Respecto a ese dictamen, el CDPCD hizo un análisis acerca de las diferencias entre la accesibilidad y los ajustes razonables:

En cuanto a la accesibilidad de los procedimientos de voto, el Comité recuerda que la accesibilidad se relaciona con grupos de personas, mientras que los ajustes razonables se refieren a casos individuales. Esto significa que la obligación de proporcionar accesibilidad es una obligación *ex ante*. Por tanto, los Estados parte tienen la obligación de proporcionar accesibilidad antes de recibir una petición individual para entrar en un lugar o utilizar un servicio (CDPCD 2018).

En ese caso, el Comité señaló que la accesibilidad incluye el uso de tecnologías de la información:

[E]s posible utilizar nuevas tecnologías para promover la participación plena y en igualdad de condiciones de las personas con discapacidad en la sociedad, pero solo si se diseñan y producen de tal modo que se garantice su accesibilidad. Las nuevas inversiones e investigaciones y la producción de nuevas tecnologías deberían contribuir a eliminar las disparidades, en lugar de crear nuevas barreras (CDPCD 2018).

Al partir de esa premisa, si bien la denunciante contaba con la opción de votar de manera asistida, ello no cumplía con el estándar de hacerlo en igualdad de condiciones; en ese sentido, el Comité recordó que asegurar la efectividad de los derechos de las personas con discapacidad conlleva la obligación del Estado de “abstenerse de establecer leyes y prácticas que puedan generar factores de discriminación dependiendo del tipo de deficiencia” (CDPCD 2018), como sucedía en ese caso, puesto que el voto electrónico solo contemplaba a las personas con discapacidad visual.

Paridad de género versus protección de los derechos de las personas con discapacidad

Una multiplicidad de factores sociales y políticos ha determinado las posibilidades efectivas de las mujeres de participar en la vida pública y política. Esa falta de participación produjo una distorsión en las democracias representativas, que fue subsanada por medio de la paridad de género.

Por su parte, las personas con discapacidad, al ser un grupo históricamente excluido, también alcanzaron el reconocimiento de cuotas de participación o escaños reservados, a fin de poder participar activamente en la vida pública y política de sus comunidades.

Ambas alternativas son un avance considerable en materia de igualdad sustancial, como resultado de una lucha en los ámbitos político, legislativo y jurisprudencial en varios países.

No obstante, la realidad siempre se vuelve más compleja de lo imaginable. Un ejemplo de ello es la resolución del TEPJF en el expediente SUP-REC-1150/2018, el 6 de septiembre de 2018, en la cual decidió revocar la resolución impugnada por el actor, dictada por la Sala Regional Monterrey, relativa a la integración del Congreso de Zacatecas, a efectos de que se ordene al Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Zacatecas que le otorgue la constancia a la fórmula que encabeza el recurrente.

El dilema consistió en que, por una parte, el actor sacó una cantidad de votos que le permitía acceder al cargo de representación como diputado; sin embargo, su elección debió ceder en favor de una candidata mujer, a fin de respetar el principio de paridad de género reconocido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM).

Así, el TEPJF estableció un criterio para la interpretación y la aplicación de una protección reforzada en favor de personas con discapacidad en la asignación de candidaturas de representación proporcional. En ese caso, el recurrente planteó un escenario de aparente discriminación, al confirmarse la sustitución de su candidatura a diputado de representación proporcional sin atender las consideraciones jurídicas y, de hecho, como persona con discapacidad; es decir, se configuró un conflicto de dos posiciones jurídicas que gozan de una protección reforzada en la CPEUM y en los tratados internacionales. Al respecto, el Tribunal estableció que

[E]l paradigma normativo de derechos humanos exige que tal principio de paridad de género se ajuste a la realidad social, en conjunción con otras libertades y derechos que el propio orden jurídico reconoce a las personas, por lo que se hace necesario interpretar el derecho a ser votado en condiciones de igualdad, en conjunto con otros derechos, tales como las personas con discapacidad [...] la autoridad electoral debe hacer una ponderación a fin de que la medida para alcanzar la paridad no implique una afectación desproporcionada o innecesaria de otros principios o derechos implicados (SUP-AG-40/2018, 17).

Asimismo, el Tribunal adujo el concepto de justicia electoral incluyente (SUP-AG-40/2018, 19) al momento de decidir la revocación y utilizó la noción de paridad flexible, con la finalidad de establecer que ese principio puede y debe adaptarse a las circunstancias de un caso concreto, más aún si se trata de proteger los derechos políticos de un integrante de otro grupo vulnerable en la sociedad.

Así, la sentencia conlleva la instauración de

mecanismos flexibles y factibles de sustanciación jurídica, institucional y material, en los que los rezagos sean sopesados en favor de una configuración más democrática, así como con pisos de inclusión, plena participación e integración más parejos (Urbina y Gómez 2019, 350).

Limitación a la autonomía del legislador por el derecho internacional

Este caso se revisó a propósito de una sentencia emitida por el Tribunal Electoral del Estado de Hidalgo (TEEH-JDC-114/2019),²⁴ revocada más tarde por el TEPJF; este último, al seguir la jurisprudencia

²⁴ En este caso, el actor solicitó al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación declarar la omisión legislativa en la que incurría el estado de Hidalgo al no haber configurado acciones afirmativas, específicamente cuotas a favor de las personas con discapacidad. Dicha petición fue rechazada en términos generales, pues se estimó que la entidad cumplía con dicho mandato al haber dictado la Ley Integral para las Personas con Discapacidad del Estado de Hidalgo; en concreto, en la regulación del ejercicio de sus derechos políticos, en los artículos 76 a 80.

anterior —SUP-JDC-281/2017, SUP-JDC-114/2017, SUP-JDC-109/2017, SUP-JDC-2665/2014, SUP-JDC-485/2014, SUP-JE-8/2014 y SUP-JRC-122/2013—,²⁵ especificó:

la omisión del poder legislativo ordinario se presenta cuando está constreñido a desarrollar en una ley un mandato constitucional y no lo hace; o bien cuando el poder legislativo no emite una ley o parte de ésta, que debería expedir para hacer real y efectivo el mandato constitucional (SUP-JDC-1282/2019, 8).

Lo anterior, evidentemente, se torna en una cuestión grave si se trata de legislar a favor de la protección de derechos fundamentales.

En ese orden de ideas, la sentencia estableció que las facultades de ejercicio obligatorio se traducen en un vínculo jurídico concreto; si este no es realizado, se configura el incumplimiento. Ese deber, además, puede ser expreso o estar implícito en la norma constitucional, y puede ser absoluto o relativo. En cualquier caso, el efecto de la omisión del legislador causa un daño, pues afecta la eficacia plena de la ley fundamental, ya que puede conculcar derechos humanos. Además, el mandato obligatorio limita la autonomía legislativa; es decir, en estos casos, el legislador estadual no es libre de decidir si legisla o no.

En el caso, resuelto por dicha decisión, el Tribunal Electoral estimó que se trataba de una omisión legislativa relativa que vulnera la obligación de diseñar acciones afirmativas para garantizar la participación de personas con discapacidad —derivada de los tratados internacionales ratificados por México—, y que si bien el Congreso local había expedido una legislación, esta era incompleta,²⁶ al no cumplir con el mandato vinculante que deriva de la CNUDPCD y de la Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra las Personas con Discapacidad.

²⁵ Los criterios establecidos en esas sentencias se fundan en tesis interpretativas desarrolladas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

²⁶ El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación estima que “[A] diferencia de lo que sucede cuando la Ley regula el derecho a votar, en donde se especifica que deben tomarse ciertas medidas para hacerlo accesible, cuando prevé el derecho a ser electa y/o electo lo hace sólo en términos formales, sin hacerse cargo de las cuestiones estructurales que complican el ejercicio de ese derecho. De ahí la pertinencia de legislar en materia de acciones afirmativas para hacer efectivo el derecho a ser votado o votada” (TEPJF 2019, 27).

Lo interesante en ese punto es que se adhiere al nuevo paradigma protector de los derechos de las personas, reconocido a partir de la reforma constitucional de 2011, y entiende como vinculantes a los artículos 29 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 5 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, “lo que delimita un parámetro obligatorio de carácter interpretativo para quienes interpretan y aplican el Derecho” (TEPJF 2019, 12), más aún cuando se trata de personas que pertenecen a un grupo vulnerable.

De presentarse el caso contrario, el reconocimiento de los tratados internacionales de derechos humanos sería una mera formalidad.

Si el sistema se conforma con el reconocimiento formal del derecho de las personas con discapacidad a ser electas y el Estado no toma las medidas para hacerlo realidad, se pondría en riesgo el derecho a la igualdad y se comprometerían las obligaciones internacionales asumidas por México. De esta forma, queda claro que las cuotas constituyen una de las vías idóneas para garantizar la participación de las personas con discapacidad en los espacios de deliberación y toma de decisiones (SUP-JDC-1282/2019, 16).

En atención a lo anterior, el Tribunal estimó que era pertinente la creación de acciones afirmativas debido a la exclusión política y social, así como a los obstáculos estructurales que complican el ejercicio de los derechos políticos de las personas con discapacidad; es decir, consideró necesario crear medidas que abran espacios de representación descriptiva en los órganos de deliberación y toma de decisiones, en concordancia con lo establecido en las observaciones emanadas del CDPCD.

Así, las acciones afirmativas se consideran de gran importancia, ya que buscan incluir en la sociedad a los grupos vulnerables, de manera igualitaria, plena y efectiva, a fin de que puedan incidir en la agenda política y tener un papel determinante en la promoción de sus derechos y sus intereses.

La finalidad que persigue la interpretación del TEPJF es la posibilidad de que los derechos de las personas con discapacidad puedan ser ejercidos de manera efectiva, con el propósito de avanzar hacia una igualdad material.

Voto asistido para las personas con discapacidad en Chile

Desde la ratificación de la CNUDPCD por el Estado de Chile, se asumió el compromiso de implementación de ese instrumento internacional en el ámbito interno. En razón de ello, el artículo 67 de la Ley Orgánica Constitucional sobre Votaciones Populares y Escrutinios permite a las personas con discapacidad ejercer el derecho al sufragio y ser acompañadas por alguien elegido por ellas hasta la mesa receptora correspondiente, y las faculta también para ser asistidas en el acto de votar. De igual forma, la ley otorga al presidente de esa mesa la atribución de calificar la naturaleza de la discapacidad del sufragante, así como de consultar a los vocales para adoptar su decisión.²⁷

Asimismo, la Constitución chilena, en el inciso primero del artículo 15, consagra el carácter personal y secreto del voto. Por su parte, el Tribunal Constitucional de Chile (TCCh), al revisar la constitucionalidad del proyecto de ley que impulsó esa modificación legal, estableció que

[E]stas características del sufragio responden a la necesidad de cautelar la pureza del sistema electoral en tanto mecanismo ideado para recoger y procesar la voluntad libre y autónoma de los electores, manifestada sin injerencias indebidas o presiones. Por ello su exigibilidad y estricta observancia obedecen a claras motivaciones de interés público y en caso alguno constituyen una prerrogativa de simple incumbencia personal del sufragante, que éste pudiera

²⁷ “Con todo, las personas con alguna discapacidad que les impida o dificulte ejercer el derecho de sufragio, podrán ser acompañadas hasta la mesa por otra persona que sea mayor de edad, y estarán facultadas para optar por ser asistidas en el acto de votar. En caso de duda respecto de la naturaleza de la discapacidad del sufragante, el presidente consultará a los vocales para adoptar su decisión final. En caso de que opten por ser asistidas, las personas con discapacidad comunicarán verbalmente, por lenguaje de señas o por escrito al presidente de la mesa, que una persona de su confianza, mayor de edad y sin distinción de sexo, ingresará con ella a la cámara secreta, no pudiendo aquél ni ninguna otra persona obstaculizar o dificultar el ejercicio del derecho a ser asistido. El secretario de la mesa dejará constancia en acta del hecho del sufragio asistido y de la identidad del sufragante y su asistente. En ningún caso una misma persona podrá asistir a más de un elector en la misma mesa receptora de sufragios, salvo que se trate de ascendientes o descendientes” (Ley Orgánica Constitucional sobre Votaciones Populares y Escrutinios, artículo 67, 1988).

renunciar o abdicar por su voluntad, como ocurre con los derechos que sólo miran a su propio interés (TCCh, considerando décimo, 2007).

Al partir de esa premisa, el Tribunal Constitucional de Chile entendió que el proyecto de ley limitaba y podía afectar el objetivo constitucional de que el voto fuera personal y secreto. Pero, en un mismo nivel, estableció que “el voto asistido puede llegar a ser el único modo de hacer efectivo el derecho a sufragio de aquellos ciudadanos que se vean impedidos [...] de marcar su preferencia por sí mismos en una cámara secreta” (TCCh 2007, c18°). En tal sentido, el voto asistido se justifica cuando busca alcanzar un fin consustancial del régimen democrático —consagrado por la Constitución—, como hacer efectivo el derecho al sufragio y propender a su universalidad, finalidades que se ven vigorizadas en el sistema que rige en la actualidad, en el cual el sufragio es obligatorio para los ciudadanos.

Como herramienta de interpretación, señaló que era necesario considerar una modalidad de armonización, a fin de afectar lo menos posible a cada uno de los valores jurídicos en juego, y para ello utilizó el análisis de idoneidad y de razonabilidad. En ese orden de ideas, estimó como idónea la modificación legal para alcanzar el fin legítimo de asegurar el derecho al sufragio de las personas con discapacidad, y en el examen de razonabilidad dedicó su análisis a la consideración de dos argumentos: el primero, relativo a quién es la persona que asiste al discapacitado; el segundo, acerca de los casos en que puede autorizarse la asistencia.

En ese sentido, el TCCh estableció que la única posibilidad para considerar como legítimo que un tercero asista a la persona en el acto de votar será cuando su discapacidad sea de tal grado que se vea impedida para marcar su preferencia sin asistencia; es decir, cuando le impida realizar el acto de manera autónoma.

Ese tipo de control *ex ante* es de carácter abstracto. Y si bien dicha sentencia permitió que el Estado de Chile adaptara su normativa a los criterios y principios consagrados en la CNUDPCD, no garantiza la efectividad en el ejercicio de los derechos políticos de las personas con discapacidad, ya que las situaciones concretas de discriminación no pueden ser vislumbradas por medio de la creación de normas generales y abstractas.

Conclusiones

Si se considera que el pleno goce de autonomía, en igualdad de condiciones, es el centro del paradigma social, debe decirse que la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CNUDPCD) —entre muchos tipos de derechos que reconoce— incluye el abordaje de prerrogativas político-electorales de la población con diversidades funcionales. El artículo 29 de la CNUDPCD es una especificación del derecho reconocido en el artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, que ampara el derecho de todos los ciudadanos a participar en la vida política y pública, al fundarse en el carácter universal de tal prerrogativa, inherente a la condición de toda persona.

La visión del ejercicio inclusivo de derechos por parte de las personas con discapacidad está en plena sintonía con la noción de gobierno abierto, al ser una política pública que agrupa los conceptos de transparencia, participación y colaboración de los ciudadanos en los asuntos públicos.

De hecho, bien podría afirmarse que un gobierno se considera abierto en la medida en que se enfoca en las necesidades de la ciudadanía e impulsa las interacciones con la sociedad civil. Por ello, es factible sostener que no se construye únicamente con transparencia y rendición de cuentas de los servidores públicos, sino que necesita generar condiciones para tener una ciudadanía activa con todos sus integrantes.

Acorde con lo anterior, la justicia electoral abierta condice con la noción de justicia incluyente, pues su objetivo es dotar de los requerimientos necesarios para que los derechos político-electorales de las personas con discapacidad sean plenamente efectivos.

Esa es una tarea de largo aliento; eso es sabido. Pero se ha observado, en la revisión de decisiones jurisdiccionales, que se han dado pasos certeros hacia la construcción de una sociedad democrática, igualitaria y participativa.

Si se toma en consideración que la justicia electoral realiza un control jurídico de constitucionalidad y, en el caso de México, de convencionalidad,

entonces la protección de los derechos fundamentales de las personas con discapacidad es un avance que puede ser indicador de eficiencia, que da cuenta de la disminución de la brecha entre la norma y la realidad, lo cual colabora de manera sostenida con la construcción de una democracia sustancial. De hecho, la legitimidad del sistema democrático no solo se sustenta en la protección de la confianza de las ciudadanas y los ciudadanos en las disposiciones jurídicas, sino también en la confianza por la manera en que estas son interpretadas por los órganos competentes, conforme a las normativas internacional y constitucional.

En ese paradigma de justicia abierta, el lenguaje claro y sencillo resulta fundamental y de vital importancia para las personas con discapacidad, como se ha visto en los casos de personas sordas o con discapacidad visual.

Asimismo, la eficiencia de una justicia electoral abierta e incluyente se puede medir en la fundamentación o en la motivación de las sentencias. En ese sentido, la interpretación conforme a las constituciones nacionales y al derecho internacional contribuye a la formación de estándares de actuación universales que, con el tiempo, pueden ir conformando y afianzando una cultura de los derechos humanos. La meta es hacer posible el acceso universal a la participación política de las personas con discapacidad y, por ello, el uso de la tecnología, el desarrollo del concepto de ajustes razonables y la creación de escaños reservados para esa población son avances ciertos hacia una democracia inclusiva. En definitiva, una democracia legítima con altos índices de aceptación social y de gobernabilidad.

Fuentes consultadas

- Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. 2014. *The right to political participation for persons with disabilities: human rights indicators*. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea.
- Asís, Rafael de. 2013. "Derechos humanos y discapacidad. Algunas reflexiones derivadas del análisis de la discapacidad desde la teoría de los derechos". *Debates* 8: 17-50.
- Arendt, Hanna. 1994. *Los orígenes del totalitarismo*. Barcelona: Planeta DeAgostini.
- Bobbio, Norberto. 1991. *El tiempo de los derechos*. Madrid: Editorial Sistema.
- Busdygan, Daniel. 2019. Derechos y ciudadanía diferenciada: el diálogo y la diversidad en la democracia. En *Ética, ciencia y política. Hacia un paradigma ético integral en investigación*, comp. María Graciela de Ortúzar, 199-215. Buenos Aires: Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación.
- CDPCD. Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. 2013. Dictamen núm. 4/2011. Disponible en https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRPD%2FC%2F10%2FD%2F4%2F2011&Lang=en.
- . 2016a. Dictamen 11/2013, Beasley vs. Australia. Disponible en <https://juris.ohchr.org/casedetails/2142/en-US>.
- . 2016b. Dictamen 13/2013, Lockrey vs. Australia. Disponible en https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/TreatyBodyExternal/Download.aspx?symbolno=CRPD/C/15/D/13/2013&Lang=en.
- . 2016c. Observaciones al informe final del Estado de Chile. Disponible en <http://acnudh.org/comite-sobre-los-derechos-de-las-personas-con-discapacidad-crc/>.
- . 2016d. Observaciones finales sobre el informe inicial de Chile. Disponible en <http://acnudh.org/comite-sobre-los-derechos-de-las-personas-con-discapacidad-crc/>.

- . 2018. Observación general núm. 6 sobre igualdad y la no discriminación. Disponible en <https://www.ohchr.org/es/documents/general-comments-and-recommendations/general-comment-no-6-article-5-equality-and-non>.
- Centro de Derechos Humanos UDP. 2010. *Informe anual sobre derechos humanos en Chile*. Santiago, Chile. Disponible en <https://derechoshumanos.udp.cl/informe-anual/informe-anual-sobre-derechos-humanos-en-chile-2010/>.
- Chuaqui, Jorge. 2016. “El concepto de inclusión social”. *Revista de Ciencias Sociales* 69: 157-88.
- Corte Suprema de Justicia de la Nación. 2018. Sentencia F., H. O. s/ artículo 152 ter Código Civil.
- Cuenca Gómez, Patricia. 2011. “Derechos humanos y modelos de tratamiento de la discapacidad”. *Papeles el Tiempo de los Derechos* 3: 1-17. [Disponible en https://e-archivo.uc3m.es/bitstream/handle/10016/19335/derechos_cuenca_PTD_2011.pdf?sequence=1&isAllowed=y (consultada el 11 de octubre de 2020)].
- Custo, Esther. 2008. *Salud mental y ciudadanía. Una perspectiva desde el trabajo social*. Buenos Aires: Espacio Editorial.
- Díaz, Elías. 1998. *Estado de derecho y sociedad democrática*. 9.^a ed. Madrid: Taurus.
- Díaz Revorio, Francisco Javier. 2004. El valor histórico de la Constitución. En *Textos constitucionales históricos. El constitucionalismo europeo y americano en sus documentos*, 15-34. Lima: Palestra Editores.
- Díaz Velázquez, Eduardo. 2010. “Ciudadanía, identidad y exclusión social de las personas con discapacidad”. *Política y Sociedad* 47: 115-35.
- Fernández de Castro, Patricia. 2020. “La participación política como herramienta de inclusión para una ciudadanía plena de las mujeres”. *Cuestiones de género: de la igualdad y la diferencia* 15: 447-60.
- Ferrajoli, Luigi. 2004. *Derechos y garantías. La ley del más débil*. Madrid: Trotta.
- Finsterbusch Romero, Christian. 2016. “La extensión de los ajustes razonables en el derecho de las personas en situación de discapacidad de acuerdo al enfoque social de derechos humanos”. *Ius et Praxis* 22: 227-52.
- Fotopoulos, Takis. 2005. *The multidimensional crisis and inclusive democracy*. Disponible en <https://www.inclusivedemocracy.org/fotopoulos/>

- english/brbooks/multi_crisis_id/multi_crisis_id.htm (consultada el 11 de octubre de 2020).
- García Giráldez, Teresa. 2000. "De la ciudadanía social a la ciudadanía multicultural". *Cuadernos de Trabajo Social* 13: 33-51.
- IIDH. Instituto Interamericano de Derechos Humanos. 2008. *Derechos de las personas con discapacidad*. San José: IIDH.
- Jelin, Elizabeth, Sergio Caggiano y Laura Mombello. 2011. *Por los derechos. Mujeres y hombres en la acción colectiva*. Buenos Aires: Nueva Trilce.
- Kymlicka, Will. 1996. *Ciudadanía multicultural*. Barcelona: Paidós.
- Ley Orgánica Constitucional sobre Votaciones Populares y Escrutinios. 1988. Disponible en <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1108229>.
- Madeo, Angela, Flavia Manarin, Marianela Moretti y Julia Saucedo. 2013. La discapacidad entre la ciudadanía y la descuidadización. Ponencia presentada en las X Jornadas de Sociología, 1 al 6 de julio, en Buenos Aires, Argentina. [Disponible en <https://cdsa.aacademica.org/000-038/213.pdf>].
- Nussbaum, Martha. 2007. *Las fronteras de la justicia. Consideraciones sobre la exclusión*. Barcelona: Paidós.
- 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 Javier Románach. 2006. *El modelo de la diversidad. La bioética y los derechos humanos como herramientas para alcanzar la plena dignidad en la diversidad funcional*. Madrid: Diversitas Ediciones.
- Peces-Barba, Gregorio. 2007. Derechos humanos, especificación y discapacidad. En *Igualdad, no discriminación y discapacidad: una visión integradora de las realidades española y argentina*, 359-75. Madrid: Dykinson.
- Pérez Bueno, Luis y Rafael de Lorenzo. 2016. *La Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad 2006/2016: una década de vigencia*. Madrid: Ediciones Cinca.
- Pérez de la Fuente, Oscar. 2014. "Las personas sordas como minoría cultural y lingüística". *Dilemata* 15: 267-87.
- Pérez Luño, Antonio. 1991. *Los derechos fundamentales*. Madrid: Tecnos.
- . 2003. *Derechos humanos, Estado de derecho y Constitución*. Madrid: Tecnos.

- Ponce de León, Viviana. 2020. "Inclusión electoral de personas con discapacidad mental en Chile". *Ius et Praxis* 26: 147-69.
- Proyecto de reforma constitucional que elimina la suspensión del derecho a sufragio de las personas con discapacidad intelectual. Boletín 12816-07. Disponible en <https://www.senado.cl/appsenado/templates/tramitacion/index.php#>.
- Rolla, Giancarlo. 2002. *Derechos fundamentales, Estado democrático y justicia constitucional*. Ciudad de México: IJ-UNAM.
- Sarmiento, Julio M. 1997. "Exclusión social y ciudadanía política. Perspectivas de las nuevas democracias latinoamericanas". *Última Década* 8: 1-9. [Disponible en <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=19500804> (consultada el 21 de septiembre de 2020)].
- Sentencia SUP-AG-40/2018. Disponible en <https://www.te.gob.mx/sentenciasHTML/convertir/expediente/SUP-AG-00040-2018-Acuerdo1>.
- SUP-JDC-1282/2019. Disponible en <https://www.te.gob.mx/sentenciasHTML/convertir/expediente/SUP-JDC-1282-2019>.
- TEEH-JDC-114/2019. Disponible en <https://www.teeh.org.mx/portal/index.php/2019?id=1389>.
- TCCh. Tribunal Constitucional de Chile. 2007. Sentencia 745. Disponible en <https://tribunalconstitucional.cl>.
- TSE. Tribunal Supremo de Elecciones. 2014. Sentencia 1224-E1-2014.
- Urbina, Gustavo y Haydeé Gómez. 2019. Emparejar el piso. La labor del TEPJF en la protección de los derechos políticos de las personas con discapacidad. En *Justicia electoral y derechos humanos. Incidencia del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en la protección de los derechos humanos*, coords. Felipe de la Mata, Mara Gómez y Nicolás Loza, 335-54. México: TEPJF.
- Vallejos, Indiana. 2019. De la normalidad como categoría a la ideología de la normalidad. En *Discapacidad e ideología de la normalidad. Desnaturalizar el déficit*, coords. Ana Rosato y María Alfonsina Angelino, 63-77. Buenos Aires: Noveduc.

*Realidad y perspectiva de los derechos políticos
de las personas con discapacidad* fue editada en mayo de 2023
por la Dirección General de Documentación
del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación,
Carlota Armero 5000, CTM Culhuacán, 04480,
Coyoacán, Ciudad de México.

En esta obra, de la autoría de Carolina Salas Salazar, se presenta un estudio acerca de los avances y desafíos en el ejercicio de los derechos político-electorales de las personas con discapacidad, así como de la relación de estos con la justicia electoral. El trabajo aborda las diversas etapas por las que se ha transitado en la materia a lo largo de la historia: desde la concepción de la igualdad formal de los derechos, al pasar por el establecimiento de acciones afirmativas para colectivos tradicionalmente excluidos, hasta alcanzar umbrales de igualdad efectiva, los cuales parten de la eliminación de cualquier tipo de exclusión.

Carolina Salas Salazar

Licenciada en Ciencias Jurídicas por la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, así como doctora en Derecho y posgraduada en Justicia Constitucional y Procesos Constitucionales por la Universidad de Castilla-La Mancha. Es profesora de Derecho Constitucional de la Facultad de Derecho de la Universidad Santo Tomás de La Serena y abogada integrante de la Corte de Apelaciones de La Serena, en Chile.

TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

ISBN 978-607-708-651-2



9 786077 086512