

La participación política de las personas con discapacidad y los retos de su representación electoral efectiva

Marco conceptual

La igualdad y la pluralidad constituyen pilares esenciales de toda democracia, pues garantizan que la diversidad de voces, experiencias y perspectivas que integran una sociedad tengan la posibilidad real de participar en la toma de decisiones colectivas. Desde esta perspectiva, garantizar y fomentar la participación electoral de las personas con discapacidad no representa únicamente el reconocimiento de un derecho individual, sino una condición indispensable para construir democracias verdaderamente inclusivas y representativas. Cuando existen barreras que limitan su participación, la voluntad ciudadana que se expresa en la vida pública queda incompleta y se excluyen perspectivas fundamentales para comprender y atender las necesidades de una sociedad diversa. Por ello, asegurar condiciones de accesibilidad, igualdad de oportunidades y participación efectiva en la toma de decisiones permite fortalecer la legitimidad democrática, ampliar la representación política y avanzar hacia sociedades en las que todas las personas, sin importar sus características o condiciones, puedan ejercer plenamente su ciudadanía y contribuir a definir el rumbo de la vida pública.

La participación político-electoral de las personas con discapacidad constituye uno de los principales retos de las democracias contemporáneas, pues si bien su derecho a votar y ser votados está previsto en el ordenamiento jurídico mexicano, el ejercicio efectivo sigue siendo condicionado por barreras físicas, comunicacionales, institucionales y sociales que la norma no logra compensar sustantivamente. En ese sentido, la problemática que enfrentan las personas con discapacidad dentro del ámbito político-electoral debe analizarse desde la óptica de garantizar su representación efectiva, accesible y representativa.

Ahora bien, las acciones afirmativas en materia electoral se presentan como instrumentos orientados a corregir exclusiones históricas que han padecido grupos vulnerables, sin embargo, su diseño exige criterios claros que garanticen que los espacios reservados a estas personas, sean ocupados efectivamente por quienes enfrenten barreras derivadas de una discapacidad, sin que ello implique imponer cargas probatorias desproporcionadas o discriminatorias. Esto es, el debate sobre las acciones afirmativas debe versar sobre qué

personas y con qué tipo de discapacidades llegan a dichos espacios, ya que el reservar los mismos a personas que no enfrentar barreras sustanciales para desarrollar su vida cotidiana haría que perdieran fuerza como mecanismo de corrección frente a la exclusión estructural.

En este contexto, el lenguaje y las precisiones terminológicas ocupan un lugar central en la adecuada producción normativa, ya que permiten delimitar el alcance de las categorías relacionadas con la discapacidad, es por ello que resulta indispensable establecer parámetros conceptuales que permitan dar certeza jurídica y de esta manera evitar ambigüedades, reducir márgenes de interpretación y sistematizar los cuerpos normativos en materia electoral.

En función de lo anterior, resulta relevante acudir al marco conceptual utilizado por el INEGI en el Censo de Población y Vivienda 2020, ya que dicho instrumento analiza el funcionamiento de las personas, las actividades que realizan y las restricciones que pueden enfrentar para participar en la vida social.

El INEGI retoma un enfoque funcional de la discapacidad, basado en la Clasificación Internacional del Funcionamiento, de la Discapacidad y de la Salud, así como en la metodología del Grupo de Washington sobre Estadísticas de Discapacidad. Esto implica que la medición indaga sobre diversas aristas que enfrentan las personas para realizar actividades básicas de la vida cotidiana.

Por consiguiente, al estudiar las discapacidades, el INEGI utiliza variables como el tipo de limitación en la actividad, el grado de dificultad, la condición de discapacidad o limitación así como la causa de dicha dificultad. Este tipo de clasificaciones que se desarrollarán a continuación resultan útiles para justificar la premisa de esta ponencia relativa a ponderar los grados de las condiciones que generan una discapacidad para el acceso efectivo a espacios de representación popular.

En primer término, el concepto de funcionamiento permite comprender la discapacidad desde una perspectiva amplia, ya que hace referencia a las funciones y estructuras corporales, a la capacidad de desarrollar actividades y a la participación social de las personas. Desde esta lógica, este concepto tiene un énfasis en las limitaciones para realizar actividades básicas y las restricciones que una persona puede enfrentar al involucrarse en su entorno social.

De esta manera, las actividades se entienden como las tareas o acciones realizadas por una persona, mientras que las limitaciones en la actividad refieren a las dificultades que un individuo puede presentar para llevar a cabo actividades de la vida diaria. Lo anterior permite advertir que la discapacidad se debe analizar desde los obstáculos que dificultan su participación en igualdad de condiciones.

Sobre este tema, el INEGI identifica dominios básicos de limitaciones tales como ver, oír, caminar, subir o bajar escaleras, recordar o concentrarse, bañarse, vestirse, comer, así como hablar o comunicarse, y con ello se permite visibilizar que la discapacidad se manifiesta en diversas dimensiones de la vida cotidiana.

Asimismo, el INEGI clasifica la discapacidad mediante una escala de intensidad que permite identificar el grado de dificultad que enfrenta cada persona, dicha escala distingue entre quienes no tienen dificultad, los que realizan actividades con poca dificultad, quienes la realizan con mucha dificultad y quienes no pueden realizarla. Esta ponderación resulta jurídicamente relevante, ya que permite diferenciar entre limitaciones leves y dificultades significativas que puedan restringir y/o dificultar de manera importante la participación social efectiva de las personas.

Por ello resulta relevante comprender los diferentes niveles de limitación, pues no producen los mismos niveles de exclusión. Una dificultad leve, corregible o de bajo impacto funcional puede requerir medidas de accesibilidad o ajustes razonable, en cambio, una discapacidad que genera obstáculos severos, permanentes o prolongados puede justificar medidas compensatorias más intensas, como la reserva de espacios de representación política.

A partir de la medición establecida en el párrafo anterior, el INEGI distingue entre población con discapacidad, población con limitación y población sin discapacidad ni limitación. El primer grupo de personas corresponden a los que tienen mucha dificultad o no pueden realizar al menos una actividad diaria. El segundo grupo es el relativo a quienes presentan poca dificultad en alguna actividad y el tercero son quienes no reportan dificultades en las actividades consideradas. Esta distinción resulte pertinente para el estudio de acciones afirmativas en materia electoral, ya que permite sostener que, las dificultades no tienen el mismo peso e impacto en la vida cotidiana y por ende en la voz de las personas que podrían acceder como representantes en espacios de toma de decisiones.

En ese sentido, la discusión debe centrarse en la atención de situaciones de exclusión estructural y evitar la creación de jerarquías entre personas con discapacidad, que si bien, cuentan con limitaciones menos severas, el propósito de las medidas compensatorias es darle espacios a quienes enfrentar barreras que dificultan la participación plena de la vida social y política.

En el marco conceptual del INEGI, también se incorporan los problemas o condiciones mentales, entendiéndose como aquellos que pueden afectar la forma en que una persona participa socialmente y se relaciona con su entorno. Reconociendo a su vez que pueden tener diversos orígenes como el nacimiento, una enfermedad, un accidente o edad avanzada. Variable que sirve para el diseño de políticas públicas de prevención, atención rehabilitación y apoyo social.

De las clasificaciones descritas se puede concluir que, el uso de categorías conceptuales claras resulta imprescindible para el diseño de acciones afirmativas que tengan incidencia real y precisa en la vida democrática de un país. Esto es, si las medidas buscan favorecer la representación política de grupos históricamente excluidos, la autoridad debe contar con parámetros claros que permitan identificar cuándo una limitación genera barreras relevantes para el ejercicio de los derechos políticos electorales.

En ese contexto, la información estadística sobre discapacidad sirve para reconocer condiciones de exclusión, justificar ajustes razonables y fortalecer la accesibilidad electoral para la creación de políticas incluyentes orientadas a la capacitación institucional, así como a la evaluación de los obstáculos que presentan las personas con discapacidad.

Marco jurídico internacional y nacional

La protección de los derechos político-electorales de las personas con discapacidad encuentra su fundamento en un conjunto de normas jurídicas internacionales, así como en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes generales que se desprenden de la misma. Estos fundamentos legales obligan a las autoridades a adoptar medidas para garantizar su participación en condiciones de igualdad.

En el plano internacional, destaca la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, la cual constituye un referente dentro del tópico central del presente

documento. Dicha convención reconoce a la discapacidad como un concepto evolutivo, vinculado con la interacción entre las condiciones de las personas y las barreras del entorno.

Bajo esta lógica, las acciones afirmativas en materia electoral encuentran sustento directo en la Convención, al reconocer que los Estados deben adoptar medidas específicas para acelerar o alcanzar la igualdad de hecho de las personas con discapacidad. En consecuencia, las cuotas de representación política deben entenderse como instrumentos de corrección institucional frente a condiciones históricas de exclusión.

La Convención también define el concepto de ajustes razonables como las modificaciones y adaptaciones necesarias y adecuadas, siempre que no impongan una carga desproporcionada o indebida, para garantizar el ejercicio de derechos e igualdad de condiciones, por lo que dicho precepto en materia electoral resulta fundamental, ya que a partir de ello se debe permitir que las personas con discapacidad ejerzan sus derechos en condiciones favorables, implementando desde herramientas para una mayor accesibilidad como lo son formatos de lectura fácil, intérpretes de lengua de señas, accesibilidad en casillas, debates incluyentes y materiales adaptados, hasta la adopción de reglas específicas que garanticen su presencia en instancias de representación popular.

La Convención también introduce el diseño universal como un criterio relevante para la organización electoral. Desde esta perspectiva, la accesibilidad debe incorporarse desde la planeación de los procesos electorales, de manera que las convocatorias, plataformas digitales, materiales informativos, registros de candidaturas y espacios de deliberación pública puedan ser utilizados por la mayor cantidad de personas posible.

Un elemento adicional que fortalece el análisis del tema en cuestión es el relativo a la obligación de consultar a las personas con discapacidad en la elaboración de normas o políticas públicas que sean concernientes a este grupo de personas en situación de vulnerabilidad.

El sentido de la participación política previsto en la Convención en comento debe entenderse en un sentido amplio, pues su alcance comprende el derecho a votar, ser electas, participar en organizaciones políticas, ejercer funciones públicas e intervenir en los espacios donde se toman decisiones colectivas. Es por lo anterior que existe la obligación de exigir a las

autoridades las medidas que incidan tanto en el acceso a la candidatura como a las condiciones materiales para ejercer posibles cargos.

Ahora bien, el marco internacional señalado se puede conjugar con el análisis del orden constitucional mexicano, ya que las obligaciones previstas en la Convención adquieren la obligación de su cumplimiento derivado del artículo primero de nuestra carta magna, pues dicho precepto jurídico permite vincular los derechos humanos reconocidos en los tratados internacionales con la actuación de las autoridades del Estado. Por ello, la participación política de las personas con discapacidad debe estudiarse desde los principios previstos en la parte dogmática de la Constitución mexicana.

En razón de lo anterior, la participación política de las personas con discapacidad debe interpretarse bajo el principio pro persona, el cual establece que las normas relativas a los derechos humanos deben de interpretarse favoreciendo en todo tiempo a las persona la protección más amplia. En el caso concreto de la materia electoral, cuando existan dudas sobre el alcance de una medida sobre inclusión prevista en una acción afirmativa, la interpretación en su conjunto debe orientarse a facilitar el acceso y ejercicio del derecho de que se trate.

Asimismo, el artículo primero constitucional en su párrafo tercero establece que todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos. Bajo esta lógica jurídica, las autoridades electorales, administrativas y jurisdiccionales, deben de garantizar la participación política a través de condiciones que faciliten el ejercicio de sus derechos político-electorales.

El mismo párrafo tercero contempla los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En el caso del principio de universalidad implica reconocer derechos políticos electorales a todas las personas sin importar sus condiciones, es por ello que el derecho a votar y ser votados debe garantizarse sin exclusiones formales ni prácticas institucionales que reduzcan su participación.

Los principios de interdependencia e indivisibilidad, en el caso concreto del tema central del presente documento, permiten advertir que el ejercicio del voto y el acceso a las candidaturas dependen de otros derechos como la igualdad, la libertad de expresión, la autonomía

personal, por lo que, para evitar limitar derechos en la práctica, se tiene que entender este principio como un bloque de derechos que al afectar a uno se pierden otros.

A su vez, el principio de progresividad obliga a las autoridades a avanzar de manera constante en la eliminación de las barreras y en la ampliación de medidas de inclusión, de modo que las acciones afirmativas a favor de personas con discapacidad vayan generando, cada vez más, espacios reales de toma de decisiones tanto en cargos electos por mayoría relativa así como en aquellos asignados a través de la representación proporcional.

Otro aspecto relevante del artículo primero constitucional, es la obligación del Estado de prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a derechos humanos. En el tema que se analiza esta disposición permite sostener que las autoridades, además de actuar en contra de los actos discriminatorios, también deben de diseñar mecanismos preventivos que eviten la exclusión de las personas en los procesos electorales.

Finalmente, el artículo primero constitucional prohíbe toda discriminación motivada, entre otras causas, por discapacidad, cuando tenga por objeto anular o menoscabar derechos y libertades. Esta prohibición resulta especialmente importante en materia electoral, pues permite identificar que la discriminación puede presentarse tanto en normas expresas como en prácticas aparentemente neutrales. Así, una convocatoria, un formato de registro, una plataforma digital, un procedimiento partidista, etc, pueden parecer iguales para todas las personas, pero generar efectos excluyentes si no consideran las barreras que enfrentan las personas con discapacidad, lo que puede desembocar en la ausencia de representantes genuinos de las problemáticas que este grupo de personas enfrentan, y por lo tanto afectar su representatividad. Desde esta perspectiva, la igualdad constitucional exige adoptar medidas diferenciadas cuando sean necesarias para que la participación política sea real y efectiva.

Una vez establecido el parámetro constitucional de protección resulta necesario acudir a la Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad, al ser el ordenamiento que desarrolla las condiciones bajo las cuales el Estado debe promover, proteger y asegurar el ejercicio pleno de los derechos de este grupo. Su relevancia para el presente análisis radica en que traduce los principios del artículo primero constitucional y de la Convención en categorías jurídicas aplicables al diseño de políticas públicas, medidas de accesibilidad, acciones afirmativas y mecanismos de participación. Por ello, esta ley secundaria permite

analizar la representación política de las personas con discapacidad desde una óptica que haga posible su inclusión en la vida pública y en los espacios de toma de decisiones.

Dentro de esta legislación secundaria en materia de personas con discapacidad destaca el artículo tercero, el cual contempla a los organismos constitucionales autónomos y a los poderes públicos, lo cual permite fundamentar que las autoridades electorales se encuentran vinculadas a cumplir este marco normativo a través de lineamientos, convocatorias, registros, materiales informativos y de consulta, así como acciones afirmativas dirigidas a las personas con discapacidad.

Por otra parte, el artículo seis de dicho dispositivo jurídico establece la obligación de que las políticas en materia de discapacidad se construyan con participación de las propias personas con discapacidad y de sus organizaciones. Este punto resulta trasladable al ámbito electoral, ya que las reglas sobre cuotas, acreditación de discapacidad, accesibilidad en campañas y ajustes razonables, deben diseñarse a partir de procesos de consulta que permitan conocer las barreras reales que enfrentan las personas que pertenecen a este grupo, así como su perspectiva.

De esta manera, la consulta a personas con discapacidad permitiría construir criterios de acreditación más justos, evitando dos extremos: por un lado, requisitos tan laxos que permitan ocupar espacios por acción afirmativa a persona que no enfrentan barreras significativas y por otro no imponer cargas probatorias excesivas que terminen excluyendo a quienes sí viven condiciones graves de desigualdad.

Criterios de la SCJN

A partir del marco constitucional y legal expuesto, resulta pertinente acudir a los criterios jurisprudenciales desarrollados por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ya que estos permiten precisar el alcance de las obligaciones estatales frente a las personas con discapacidad. La relevancia de dichos criterios permite valorar cuándo una medida aparentemente neutral puede generar exclusión y cuándo resulta necesario adoptar ajustes razonables o acciones diferenciadas para garantizar el ejercicio efectivo de los derechos. Esta línea argumentativa se vincula directamente con la premisa central de este trabajo: las

acciones afirmativas para personas con discapacidad son necesarias, pero deben diseñarse con criterios que permitan identificar barreras reales y significativas para la participación política, evitando tanto la simulación como la imposición de cargas probatorias excesivas.

La Corte en la Tesis 1a./J. 100/2017 10a. de título “DISCRIMINACIÓN DIRECTA O POR RESULTADOS. ELEMENTOS QUE LA CONFIGURAN”, sostuvo que la discriminación indirecta se configura cuando una norma, criterio o práctica aparentemente neutral, coloca a un grupo social específico en una situación de desventaja frente al resto. Para ello, identificó tres elementos: primero, la existencia de una norma, criterio o práctica aparentemente neutral, segundo, que dicha regla afecte negativamente de forma desproporcionada a un grupo social y tercero, que exista una comparación entre grupos ubicados en situación análoga. Además, la Corte precisó que el análisis debe realizarse conforme al contexto de cada caso específico y que la afectación puede acreditarse empíricamente.

Trasladado a materia electoral, este criterio permite sostener que la exclusión de las personas con discapacidad no siempre deriva de una prohibición expresa para votar, ser votadas o acceder a cargos públicos, en muchos casos la afectación surge de reglas generales que parecen iguales para todas las personas, pero que en la práctica generan desventajas específicas. Por ejemplo, una convocatoria para registrar candidaturas puede parecer neutral si exige los mismos requisitos a todas las personas aspirantes, sin embargo, puede producir un impacto diferenciado si la plataforma digital no es accesible, si los documentos están redactados en lenguaje técnico, si no existen formatos de lectura fácil o si el procedimiento de acreditación exige cargas difíciles de cumplir para personas que enfrentan barreras severas.

Este criterio también permite fortalecer la premisa central del ensayo: la autoridad electoral debe revisar los efectos reales de las reglas de acreditación de discapacidad en acciones afirmativas. Una regla excesivamente rígida puede excluir a personas que sí enfrentan barreras graves para desarrollar su vida cotidiana y participar en la vida pública, pero una regla demasiado laxa puede vaciar de contenido la acción afirmativa al permitir que espacios reservados sean ocupados por personas con limitaciones leves o de bajo impacto funcional. En ambos escenarios, la igualdad formal resulta insuficiente, porque la finalidad de la medida debe evaluarse a partir de sus efectos reales sobre el grupo históricamente excluido.

En un sentido similar, en la Tesis Aislada 1a. CXXI/2018 10a., derivada del Amparo Directo en Revisión 2730/2015 y titulada “DISCRIMINACIÓN INDIRECTA O NO EXPLÍCITA. SU DETERMINACIÓN REQUIERE EL ANÁLISIS DE FACTORES CONTEXTUALES Y ESTRUCTURALES”, la otrora Primera Sala sostuvo que la discriminación indirecta puede actualizarse cuando normas, políticas, prácticas o programas aparentemente neutros generan un impacto desproporcionado en personas o grupos en situación de desventaja histórica. La Sala precisó que para determinar este tipo de discriminación resulta necesario analizar factores contextuales y estructurales, tales como la posición social del grupo afectado, las prácticas sociales y culturales, las condiciones socioeconómicas y las relaciones históricas de subordinación.

Este criterio resulta relevante para el tema de discapacidad y representación electoral, porque obliga a ir más allá de la lectura formal de las reglas, más allá de revisar si una norma electoral menciona o no a las personas con discapacidad, lo relevante es analizar si su aplicación concreta reproduce condiciones de exclusión. Así, una regla de postulación, una lista de representación proporcional, un requisito de acreditación, una plataforma digital, un debate público o un procedimiento partidista deben evaluarse considerando el contexto real en el que participan las personas con discapacidad, como lo pueden ser barreras de movilidad, comunicación, comprensión, autonomía, acceso a información, recursos económicos, apoyos técnicos y trato institucional.

Este razonamiento jurídico emitido por la Sala permite reforzar la idea de que las acciones afirmativas se deben realizar a través de un análisis contextual de las problemáticas que enfrenta la persona. La autoridad electoral debe valorar si la condición alegada produce una afectación relevante en la vida cotidiana y en la participación pública, especialmente cuando se trata del derecho al voto pasivo para acceder a espacios de mayoría relativa o de representación proporcional.

En conjunto, ambos criterios permiten sostener que la igualdad electoral debe analizar si sus normas, criterios y prácticas generan efectos diferenciados sobre las personas con discapacidad y, en particular, si las acciones afirmativas cumplen su finalidad correctiva. Esto implica valorar el tipo de discapacidad, el grado de dificultad, la duración de la

condición, el impacto funcional y las barreras concretas que enfrenta la persona para votar, ser votada, participar en campañas, acceder a una candidatura y ejercer un cargo público.

Desde esta perspectiva, los criterios de la Suprema Corte permiten trasladar el análisis de la discriminación indirecta al ámbito electoral y fortalecen la tesis central de la ponencia relativa a que las personas con mayores barreras accedan efectivamente a los espacios de representación.

Criterios de la Sala Superior del TEPJF

Una vez precisado el alcance constitucional de la discriminación indirecta a partir de los criterios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, corresponde analizar los criterios de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, lo cual resulta necesario toda vez que, mientras la Corte aporta herramientas generales para identificar reglas aparentemente neutrales con efectos excluyentes, la Sala Superior ha desarrollado criterios directamente vinculados con el ejercicio de los derechos político-electorales, las acciones afirmativas, la representación de grupos históricamente discriminados y los mecanismos de acreditación para acceder a candidaturas. En ese sentido, sus precedentes permiten analizar si las medidas dirigidas a personas con discapacidad cumplen una función sustantiva de inclusión o si, por el contrario, sólo estén generando una cobertura formal de cuotas sin garantizar efectivamente que los espacios de representación sean ocupados por quienes enfrentan barreras determinantes para participar en la vida pública.

Los expedientes SUP-JDC-354/2024 y SUP-JDC-583/2024 resultan especialmente relevantes para el presente análisis, ya que en ambos se ordenó que la autoridad electoral administrativa verificara si una persona registrada bajo una acción afirmativa realmente acredita una discapacidad permanente susceptible de justificar el acceso a un espacio reservado.

En el SUP-JDC-354/2024, resuelto el tres de abril de 2024, la Sala Superior revocó, en lo que fue materia de impugnación, el acuerdo INE/CG233/2024, mediante el cual el Consejo General del INE había aprobado el registro de la candidatura referida. El actor sostuvo que la documentación presentada por el partido no acreditaba fehacientemente una discapacidad permanente de entidad suficiente para acceder a la acción afirmativa. En particular, cuestionó que la constancia médica solamente refería un diagnóstico bajo reserva de control, también

argumentó que la credencial expedida por el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia señalaba una discapacidad permanente sin explicar la relación entre el padecimiento y dicha condición y que la carta bajo protesta de decir verdad no exponía las barreras sociales que enfrentaba la candidata en su vida cotidiana.

La Sala Superior declaró fundados los agravios y consideró que el INE había omitido justificar, de manera fundada y motivada, por qué el padecimiento de salud de la candidata podía ser considerado una discapacidad permanente susceptible de acceder a una acción afirmativa para una diputación federal de representación proporcional. El criterio central del asunto plantea la premisa básica de la presente ponencia, que la acción afirmativa no versa únicamente en el cumplimiento mecánico de requisitos documentales, pues su finalidad es garantizar que grupos históricamente discriminados y relegados de la toma de decisiones públicas estén debidamente representados en órganos públicos.

Por ello, la autoridad electoral debe verificar, con los medios a su alcance, que quien se ostenta como persona con discapacidad padezca materialmente una condición de salud propia de un grupo de discapacidad históricamente excluido de los espacios de poder, y no cualquier tipo de discapacidad.

El efecto ordenado en el SUP-JDC-354/2024 fue que el Consejo General del INE emitiera un nuevo acuerdo en el que fundara y motivara reforzadamente si el padecimiento de una candidata registrada en una posición de acción afirmativa era de la entidad suficiente para que pudiera ser registrada como candidata a una diputación federal de representación proporcional. La Sala Superior también dejó al INE en libertad de decisión para aprobar o negar el registro, siempre que lo hiciera con una fundamentación y motivación reforzadas; y, en caso de negar el registro, debía permitir la sustitución de la candidatura conforme a Derecho.

La segunda resolución relevante es el SUP-JDC-583/2024, resuelto el ocho de mayo de 2024, en contra del acuerdo INE/CG443/2024, emitido por el Consejo General del INE en cumplimiento a la sentencia dictada en el SUP-JDC-354/2024; en dicho acuerdo el INE volvió a aprobar el registro de la misma candidatura al considerar que el padecimiento acreditado era suficiente para justificar su registro mediante la acción afirmativa de personas con discapacidad. La Sala Superior confirmó el acuerdo impugnado.

El criterio central del SUP-JDC-583/2024 consistió en determinar si el INE había cumplido con la obligación de fundar y motivar reforzadamente su decisión, la Sala Superior estimó que los agravios eran infundados e inoperantes, porque la autoridad responsable sí había subsanado la deficiencia formal advertida en el primer juicio. Para ello, el INE analizó el expediente de solicitud de registro, valoró la constancia médica, la Credencial Nacional para Personas con Discapacidad expedida por el Sistema Nacional de Desarrollo Integral Familiar y la carta bajo protesta de decir verdad; además, vinculó esa documentación con instrumentos normativos como la Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad, la Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad y criterios de la Suprema Corte sobre discapacidad, igualdad y no discriminación.

De lo anteriormente expuesto se puede advertir que los expedientes permiten construir una regla útil para el presente trabajo consistente en la siguiente idea: las acciones afirmativas para personas con discapacidad deben contar con mecanismos de acreditación objetivos, suficientes y no discriminatorios que permitan la utilización de Acciones Afirmativas para casos en los cuales verdaderamente se cumpla la función de integrar perfiles que de otra manera no podrían acceder al ejercicio real de sus derechos político-electorales.

Riesgo de simulación y acreditación

El riesgo de “simulación” en las acciones afirmativas para personas con discapacidad debe responder a la necesidad de proteger la finalidad referente a que los espacios reservados sean ocupados por personas que enfrentan barreras reales, significativas y permanentes para participar en la vida pública. Entendiendo esta “simulación” no como el hecho de no acreditar una discapacidad en el sentido estricto y formal del concepto, sino en tanto la misma no represente una barrera de la entidad suficiente como para ser, por sí misma, el obstáculo principal para participar en la vida pública y toma de decisiones.

Bajo la perspectiva planteada, este riesgo se presenta cuando la acreditación se reduce a una revisión meramente documental, y la autoridad tiene por cumplida la acción afirmativa con la sola existencia de una constancia médica, una credencial o una carta bajo protesta de decir verdad, sin analizar si tales documentos permiten advertir una condición que genere barreras relevantes para la vida cotidiana y la participación política.

De igual forma, el uso ambiguo de la categoría discapacidad puede generar por sí solo un riesgo, ya que, como se ha planteado a lo largo del presente documento, cada discapacidad comprende realidades diversas y todas merecen reconocimiento jurídico, sin embargo, tratándose de acciones afirmativas electorales, la autoridad debe valorar si la condición que acreditan para acceder a una postulación por acción afirmativa, produce obstáculos significativos y determinantes para el ejercicio de los derechos político-electorales.

Además, el riesgo también puede provenir del cumplimiento estratégico de cuotas por parte de los partidos políticos, puesto que al tratarse de espacios de relevancia, existe la posibilidad de postular candidaturas que formalmente satisfagan una acción afirmativa, pero que no necesariamente representen las experiencias de exclusión que justificaron la creación de la medida, y por lo tanto no se cumpla con el objetivo de la representatividad deseada.

Propuesta

A partir del análisis conceptual, normativo y jurisdiccional desarrollado, se propone avanzar hacia un modelo de acciones afirmativas para personas con discapacidad que garantice una representación electoral efectiva y vinculada con las barreras reales que enfrenta este grupo vulnerable en la vida pública del país.

Las acciones afirmativas en materia electoral deben diseñarse a partir de una comprensión funcional y social de la discapacidad. Esto implica reconocer que no toda condición o limitación genera el mismo nivel de exclusión, ni produce idénticos obstáculos para ejercer derechos político-electorales. Por tanto, sería deseable que la autoridad electoral cuente con criterios objetivos que permitan identificar si la persona postulada enfrenta barreras significativas, permanentes o prolongadas que dificulten su participación en condiciones de igualdad.

Se propone que se desarrolle un catálogo específico de clasificación y tasación general de las discapacidades para pre-determinar cuáles de éstas pudieran llevar prioridad o tener reservados los espacios; además de que los mecanismos de acreditación incluyeran la verificación de la condición de discapacidad, su permanencia, el grado de dificultad que genera y las barreras sociales, institucionales o comunicacionales que enfrenta la persona.

Asimismo, se propone que las reglas sobre acciones afirmativas y específicamente en cuanto a la clasificación de las diversas discapacidades, sean construidas mediante procesos de consulta a personas de este grupo y con la participación de las organizaciones que las agrupan y representan, para así poder identificar con mayor precisión las barreras reales que enfrentan las personas con discapacidad al buscar ejercer sus derechos político-electorales, en su participación al interior de los partidos políticos para lograr ser postulados a alguna candidatura, en las campañas y por supuesto en el ejercicio de cargos públicos. De esta manera, las medidas adoptadas no partirían únicamente de una visión institucional, sino de la experiencia directa del grupo al que se pretende proteger.

Finalmente, se propone que la implementación de acciones afirmativas se complemente con medidas de accesibilidad y ajustes razonables durante todo el proceso electoral. No basta con registrar candidaturas bajo una cuota; también deben garantizarse condiciones para que las personas con discapacidad puedan participar en precampañas, campañas, debates, registros, actos partidistas, medios de comunicación, plataformas digitales, y todas aquellas acciones necesarias para una participación plena en los procesos electorales.

Conclusiones

El principio de igualdad sustantiva desde la perspectiva electoral debe entenderse desde el reconocimiento que las personas con discapacidad no constituyen un grupo homogéneo en la misma situación de vulnerabilidad, sino que cada una de las distintas condiciones de discapacidad generan barreras de naturaleza, intensidad y alcance distinto para lograr un efectivo ejercicio de sus derechos político-electorales. Por ello, la implementación de acciones afirmativas debe normarse desde la comprensión material de la igualdad, y no únicamente desde una categoría formal que protege de manera similar a todas las personas en un mismo grupo, sin buscar una equidad y proporcionalidad en dicha protección. Pues si bien toda persona con discapacidad debe contar con garantías de accesibilidad y que permitan su participación plena en la vida democrática del país, las medidas destinadas a corregir esa desigualdad histórica de exclusión, deben diseñarse de manera que permitan superar aquellas barreras que constituyan el impedimento primordial por el cual quienes las enfrentan no logran acceder al ejercicio pleno de sus derechos.

En ese sentido, las acciones afirmativas para la postulación de candidaturas a cargos de elección popular por parte de los Partidos Políticos, deben sustentarse en criterios objetivos, razonables y proporcionales que permitan identificar aquellas situaciones en las que las barreras sociales, físicas, comunicacionales, institucionales o de cualquier otra naturaleza, hagan especialmente difícil que una persona con discapacidad pueda acceder a un cargo de elección popular en condiciones de igualdad y en circunstancias equitativas de manera natural por las vías ordinarias de acceso al poder público. Esto no implica que establecer una “jerarquía” o “categorización” de las barreras que enfrenta cada distinta forma de discapacidad cuestione el derecho de ninguna persona a participar activamente en la vida política de su comunidad, sino que se procure que la medida compensatoria cumpla efectivamente con su finalidad legal: remover los obstáculos que dificultan de manera sustancial el acceso a espacios de representación popular. Un diseño cuidadoso de dichas medidas permitiría evitar que las acciones afirmativas sean utilizadas como una simple fórmula cuantitativa, y por el contrario se potenciaría una verdadera igualdad de oportunidades en el acceso a los cargos públicos, especialmente de aquellas personas que de otra forma no lo lograrían.

Finalmente es dable señalar que, tanto las leyes electorales como los criterios y herramientas de aplicación de las mismas deben estar orientadas a lograr una representación auténticamente plural que garantice un equilibrio entre la universalidad de los derechos político-electorales de las personas con discapacidad y la focalización de las medidas compensatorias en quienes enfrentan obstáculos determinantes para acceder a los espacios de representación política. De esta manera, las acciones afirmativas podrían cumplir con mayor eficacia su propósito de nivelar las condiciones de acceso y competencia, así como asegurar que las instituciones y autoridades electorales garanticen la conformación de gobiernos democráticos que reflejen la diversidad existente en la sociedad. Desde esta perspectiva, la representatividad no se alcanza mediante el cumplimiento cuantitativo de cuotas, sino mediante un estándar cualitativo que permita la incorporación efectiva de todas las voces de quienes, sin mecanismos de inclusión específicos, permanecerían en mayor riesgo de quedar fuera de los espacios donde se toman las decisiones públicas.

