

El derecho a la participación política en condiciones de igualdad



José Luis Caballero Ochoa

El derecho a la participación política en condiciones de igualdad



El derecho a la participación política en condiciones de igualdad

José Luis Caballero Ochoa

TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

México, 2023

323.042 M6

C112i

Caballero Ochoa, José Luis, autor.

El derecho a la participación política en condiciones de igualdad / José Luis Caballero Ochoa. -- 1.ª edición. -- Ciudad de México, México : Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2023.

1 recurso en línea (45 páginas). (Criterios Electorales)

Incluye referencias bibliográficas: (páginas 41-45).

eISBN (PDF) 978-607-708-657-4

1. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación - Sala Superior - Sentencias. 2. Participación ciudadana. 3. Participación política. 4. Derecho a la igualdad - Igualdad de oportunidades - Acciones afirmativas. 5. Derechos humanos - Derechos de los grupos en estado de vulnerabilidad - Derechos de las personas discapacitadas. 6. Inclusión. I. Caballero Ochoa, José Luis, autor. II. México. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. III. Título.

Criterios Electorales

El derecho a la participación política en condiciones de igualdad

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.

eISBN (PDF) 978-607-708-657-4

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

Dra. Blanca Heredia Rubio

Dr. José de Jesús Orozco Henríquez

Dr. Hugo Saúl Ramírez García

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.	13
Antecedentes del medio de impugnación.	15
Alcance interpretativo de los derechos político-electorales en juego. Aplicación del artículo 1 constitucional	17
Las acciones afirmativas como medio para dar mayor eficacia al ejercicio de los derechos político-electorales.	27
Inclusión de las personas con discapacidad en el ejercicio de los derechos político-electorales.	35
Conclusión.	39
Fuentes consultadas	41

Presentación

En esta obra, José Luis Caballero Ochoa hace una extensión de los comentarios de trabajos anteriores en los que ha discutido la relación con las condiciones que establecen el contenido constitucional y convencional de los derechos político-electorales.

Para ello, analiza la sentencia SUP-JDC-1282/2019, en la que la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) recondujo lo considerado por un tribunal local, a saber, la defensa del derecho de la ciudadanía para contar con las condiciones más amplias de ejercicio de los derechos político-electorales, incluidas las de igualdad estructural.

En el estudio que se hace al juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, se expone como antecedente el juicio ciudadano promovido ante el Tribunal Electoral del Estado de Hidalgo que intentaba controvertir la omisión legislativa del Congreso local al no establecer por medio de la ley las acciones afirmativas pertinentes, a efectos de que las personas con discapacidad pudiesen ser incluidas en las candidaturas a puestos de elección popular o para ocupar algún cargo público en la entidad federativa.

El trabajo aborda tres aspectos fundamentales: el alcance interpretativo de naturaleza constitucional y convencional y su aplicación en la sentencia; el empleo de las acciones afirmativas para dar mayor eficacia a la participación política en condiciones de igualdad, y la inclusión de las personas con discapacidad en el ejercicio de los derechos político-electorales.

El autor reflexiona las decisiones de la Sala Superior respecto a los avances interpretativos acerca del principio de igualdad material o sustantiva; es decir, que las sentencias del TEPJF han sido vanguardistas al implementar medidas tendentes a nivelar la línea de la

igualdad y al otorgar poder político a aquellos grupos tradicionalmente infrarrepresentados.

Por lo anterior, se hace una invitación a leer este trabajo, ya que representa un paso fundamental en el camino por la materialización de la igualdad entre todas las personas, especialmente de aquellas que viven con alguna discapacidad, y en el que el derecho y la justicia electoral contribuyen de manera sobresaliente a fortalecer la democracia en una sólida base de derechos humanos.

*Tribunal Electoral
del Poder Judicial de la Federación*

Introducción

La presente obra, que forma parte de la colección Criterios Electorales de la Editorial del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), presenta las condiciones que establecen el contenido constitucional y convencional de los derechos político-electorales (Caballero 2008) o su ejercicio ante los llamados derechos conexos, como la libertad de expresión (Caballero 2013), o bien las condiciones para limitar el derecho de participación política en asuntos de interés público (Caballero 2023).

La sentencia que a continuación se analiza, a saber, la SUP-JDC-1282/2019, se sitúa en la perspectiva de los comentarios anteriores: la ciudadanía debe contar con las condiciones más amplias para el ejercicio de los derechos político-electorales, incluidas las de igualdad estructural. En el caso concreto, la resolución que emitió la Sala Superior del TEPJF y que recondujo la correspondiente emitida por el Tribunal Electoral del Estado de Hidalgo (TEEH), el cual no estimó una omisión legislativa por parte de la legislatura local en el establecimiento de las acciones afirmativas pertinentes para garantizar una participación política amplia de las personas con discapacidad.

En este sentido, si bien es cierto que existe un deber clarísimo en las competencias de los órganos impartidores de justicia de ampliar la cobertura de los derechos, es importante clarificar las rutas para hacerlo y cuestionar, de alguna forma, ciertas categorías que se siguen presentando como alternativas plausibles —previsión necesaria de las obligaciones en la legislación secundaria—, aun cuando requieren revisitarse, al menos, de cara a los avances que México ha dado a la óptica de los derechos humanos.

Dicho lo anterior, en las siguientes páginas se advertirán estos aspectos:

- 1) El alcance interpretativo de naturaleza constitucional y convencional y su aplicación en la sentencia, esto es, verificar claramente la aplicación del artículo 1 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) al tratarse de normas relacionadas con los derechos humanos.
- 2) El empleo de las acciones afirmativas para dar mayor eficacia a la participación política en condiciones de igualdad.
- 3) La inclusión de las personas con discapacidad en el ejercicio de los derechos político-electorales.

Antecedentes del medio de impugnación

Como se ha precisado, la sentencia aborda un juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano (JDC) que tuvo su origen, a la vez, en un juicio ciudadano promovido ante el TEEH que intentaba controvertir la omisión legislativa del Congreso local al no establecer por medio de la ley las acciones afirmativas pertinentes, a efectos de que las personas con discapacidad pudiesen ser incluidas en las candidaturas a puestos de elección popular o para ocupar algún cargo público en la entidad federativa.

El tribunal local consideró que no se presentaba tal omisión legislativa y desestimó la impugnación al señalar que, para el caso concreto, se encontraba vigente la Ley Integral para las Personas con Discapacidad del Estado de Hidalgo, cuyo capítulo XI “Los derechos políticos” se dirige propiamente a dichas prerrogativas (Ley Integral para las Personas con Discapacidad del Estado de Hidalgo, capítulo XI, 2010). Se señaló, además, que no existe prohibición alguna para que las personas con discapacidad ejerzan los derechos políticos que reconoce el artículo 35 constitucional, lo cual exhibe, además de la justificación improcedente, el nulo grado de protección ofrecida por la jurisdicción electoral local.

Es importante hacer notar, quizá para mirar con reflexión a este antecedente, que los derechos —especialmente, el derecho a la igualdad— no se garantizan solo con previsiones legales ni basta la ausencia de prohibiciones excluyentes para evitar que se configure una conducta discriminatoria, justamente por la impronta que tiene una distinción de trato a las personas no justificada y proporcional.

En efecto, la diferencia de trato en el ejercicio de los derechos reviste una condición discriminatoria en tanto no se acredite su interés constitucionalmente imperioso. La intervención del Estado para generar condiciones plausibles de incorporación de los grupos

infrarrepresentados, por medio de medidas compensatorias o acciones afirmativas, reviste ya el carácter de mínimos para combatir el trato desigual; se trata de una estrategia puntual para remover los obstáculos que enfrentan los grupos excluidos (Saba 2021, 87).

El caso de la legislación de Hidalgo es muy relevante para señalar la invisibilidad que tienen las acciones afirmativas. Es increíble que se reconozcan los derechos al voto activo y pasivo y de participación política de las personas con discapacidad, así como el ejercicio del derecho al voto activo con ajustes razonables para garantizar la accesibilidad, pero que no se prevea ninguna acción afirmativa para asegurar necesariamente su participación en los asuntos públicos. Una impronta indispensable para la inclusión política de aquellos grupos tradicionalmente marginados es, justamente, permitirles incidir en los espacios prominentes de la representación.

Es interesante observar la idea manifiesta de que la cobertura legislativa por medio de una serie de dispositivos, que en realidad son mera retórica, era pertinente. Prácticamente, el conjunto de disposiciones —que va de los artículos 76 al 80 de la ley aludida— se refiere al reconocimiento de derechos que ya están en el bloque de constitucionalidad y a la exención del pago de derechos por importación de insumos necesarios para la movilidad de las personas con discapacidad. Un diseño normativo muy limitado.

Además del diseño limitado, es de extrañar que al TEEH, para colmar la laguna normativa, le haya parecido suficiente el hecho de que ya existía formalmente la legislación para personas con discapacidad, sin advertir las enormes carencias en el ámbito de la igualdad formal y sustantiva.

Alcance interpretativo de los derechos político-electorales en juego.

Aplicación del artículo 1 constitucional

La Sala Superior del TEPJF se ha distinguido por dar relevancia a los contenidos constitucionales y convencionales en la ejecución e interpretación de los derechos humanos y, originalmente, por articular sus posibilidades interpretativas mediante la aplicación de los tratados internacionales sobre derechos humanos (Caballero 2008), aun cuando tuvieran obstaculizada la posibilidad de realizar un control de constitucionalidad de las normas (contradicción de tesis 2/2002), tema resuelto y reforzado recientemente, con la apertura completa para que el Poder Judicial de la Federación ostente plenas competencias en materia de control *ex officio* de la constitucionalidad de las normas, en la contradicción de tesis 351/2014 (Herrera 2021a).

El TEPJF ha hecho ejercicios notables en la aplicación de los tratados internacionales en materia de derechos humanos, especialmente, respecto de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH), así como de la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), como se ha dado cuenta en trabajos anteriores (Caballero 2008 y 2013), sin pasar por alto algunos puntos críticos.

Por fortuna, esta manera de proceder no ha cambiado, y con esta resolución la Sala Superior vuelve a acometer una práctica habitual que abunda en los siguientes aspectos: citar las obligaciones de derechos humanos para el Estado mexicano contenidas en los diferentes tratados internacionales de los que el mismo es parte; proceder con una interpretación de las normas y los actos de la autoridad de conformidad con los instrumentos internacionales —en este caso, la CADH, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y la Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad—, y la articulación entre la jurisprudencia

internacional —nacional de fuente internacional, en un sentido más propio— con la emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN). Todo lo anterior parece atinado, de manera que esta sentencia es ejemplar en el sentido de que mantiene vigente una de las mejores prácticas del TEPJF, incluso de vanguardia, con anterioridad a la reforma constitucional en materia de derechos humanos de junio de 2011, respecto a la efectiva aplicación del control de convencionalidad (Herrera 2021b).

No obstante, es necesario detenerse en algunos puntos porque es importante contar con una estructura lógica de acuerdo con el marco constitucional vigente en México y de cara a una aproximación más vigorosa y clara al mismo. Quien aquí suscribe reitera que no es solo un ejercicio de erudición o un abordaje que imprime altura al ejercicio argumentativo, menos aún al cumplir meramente con un estilo de elaboración de sentencias ya obligatorio, sino que determina el eje interpretativo de los derechos humanos, su contenido, y la perspectiva de integración real de los principios y las herramientas constitucionales acerca de los derechos humanos.

En ese sentido, se advierten los siguientes aspectos que se encuentran en la sentencia y que podrían tener una aproximación más certera.

Acerca del encuadre interpretativo de las normas sobre derechos humanos

1. Es muy importante señalar con claridad que el contenido de los derechos humanos presentes en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano es parte, pertenece a un bloque de constitucionalidad con los que se hallan en la Constitución. No es una cuestión de jerarquía de las fuentes —los tratados en el ámbito constitucional, por ejemplo—, sino que estas sirven como criterio de identificación de las normas, las que, a la vez, se integran como elementos de un mismo derecho proveniente de dos fuentes: una específica, la Constitución, y otra genérica, que consiste en los tratados internacionales —en el caso concreto, cuatro instrumentos, cada uno como un ordenamiento en rigor (Requejo 1995)—. Esa es la racionalidad detrás del concepto de bloque de constitucionalidad.

La idea de que la recepción de los tratados en materia de derechos humanos y su relevancia no es una cuestión de jerarquía de las fuentes del derecho o de jerarquía de las normas,¹ sino un planteamiento ya determinado por la SCJN en la contradicción de tesis 293/2011 y cuya redacción se incorporó incluso en el cuerpo de la sentencia en comento.²

Si la resolución lo hace notar de alguna forma, la ruta argumentativa no hace justicia a esa realidad, aunque advierta sobre la misma jerarquía entre la CPEUM y los tratados internacionales.³ Es importante ir a un ejercicio de mayor coherencia al respecto, porque a lo largo de la resolución se distingue este planteamiento del relativo a que la disposición debe estar en sintonía con los tratados internacionales, sin reparar del todo en la idea, ya aclarada, de que se conforma un auténtico bloque de constitucionalidad entre la ley fundamental⁴ y las normas sobre derechos humanos contenidas en cualquier tratado internacional del que el Estado mexicano sea parte.

Por lo anterior, es necesario identificarlo, integrarlo en sus elementos de conformación constitucional y convencional, y situarlo como referente interpretativo; estos son los pasos a seguir.

¹ Dicho principio, en sentido estricto, se llama jerarquía normativa; sin embargo, no se ha tratado de ubicar jerárquicamente a los distintos tipos de normas, sino a la jerarquización de las fuentes del derecho que las albergan. En ese sentido, no se atienden, por ejemplo, los dispositivos normativos presentes en un tratado internacional para ubicarlos por rango jerárquico, sino que se ubica así al instrumento en su conjunto.

² “La nueva conformación del catálogo de derechos humanos no puede ser estudiada en términos de jerarquía, pues la reforma realizada al artículo 1º, se dio con la finalidad de integrar un catálogo de derechos *y no para distinguir o jerarquizar esas normas en atención a la fuente de la que provienen*, incorporando a su vez criterios hermenéuticos para la solución de posibles antinomias frente a la posible duplicidad en la regulación de un derecho humano” (contradicción de tesis 293/2011, 36, primer párrafo). (Énfasis añadido).

³ “Por otro lado, se ubica a los tratados de derechos humanos a nivel constitucional, lo que delimita un parámetro obligatorio de carácter interpretativo para quienes interpretan y aplican el Derecho” (contradicción de tesis 293/2011, 17).

⁴ Incluso, el apartado correspondiente al análisis de fondo se denomina “B.2. La obligación de adoptar medidas derivada de instrumentos internacionales” (contradicción de tesis 293/2011).

2. Un tema relevante es el del propio eje interpretativo en sentido estricto. La CPEUM es muy clara en el artículo 1, párrafo 2, al señalar que todas “las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia” (CPEUM, artículo 1, párrafo 2, 2020).

En ese sentido, el despliegue del sistema constitucional respecto a la interpretación de normas sobre derechos humanos incluye a la ley fundamental como referente; no es un sistema que remita interpretativamente el entramado normativo únicamente a los tratados internacionales. Esta evaluación era pertinente antes de la reforma en derechos humanos, y la Sala Superior la empleó muchísimas veces y con gran acierto, como se ha precisado.

Sin embargo, en la resolución, la dinámica interpretativa se dirige a evidenciar el marco internacional, es decir, los estándares internacionales que soportan la decisión de estimar la omisión legislativa para establecer las acciones afirmativas correspondientes. Tal y como anuncia el apartado “B.2. La obligación de adoptar medidas derivada de instrumentos internacionales”, la resolución se enfoca en validar las pretensiones de la actora y el eje interpretativo para soportar la decisión en torno a la omisión legislativa en los diversos instrumentos internacionales a los que ya se hizo alusión, señalando, incluso como fundamento de este ejercicio, al propio artículo 1, párrafo 2, de la CPEUM —justo el que determina que existe un par de referentes, no solo el convencional— y al expediente varios 912/2010.

De tal manera, el fundamento para contrastar la legislación con los instrumentos internacionales únicamente podría ser el referente a los criterios jurisprudenciales de antaño, pero aún vigentes, respecto de la jerarquía supralegal de aquellos (tesis jurisprudencial P. LXXVII/1999 [9a.]),⁵ aunque tampoco del todo el artículo 1, párrafo 2 constitucional,

⁵ “TRATADOS INTERNACIONALES. SE UBICAN JERÁRQUICAMENTE POR ENCIMA DE LAS LEYES FEDERALES Y EN UN SEGUNDO PLANO RESPECTO DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.

Persistentemente en la doctrina se ha formulado la interrogante respecto a la jerarquía de normas en nuestro derecho. Existe unanimidad respecto de que la Constitución Federal es la norma fundamental y que aunque en principio la expresión ‘... serán la Ley Suprema de toda la Unión ...’ parece indicar que no sólo la Carta Magna es la suprema,

pues este principio hermenéutico determina la obligación de contrastar las normas acerca de los derechos humanos con relación al binomio de referentes conformado por la CPEUM y los tratados internacionales

la objeción es superada por el hecho de que las leyes deben emanar de la Constitución y ser aprobadas por un órgano constituido, como lo es el Congreso de la Unión y de que los tratados deben estar de acuerdo con la Ley Fundamental, lo que claramente indica que sólo la Constitución es la Ley Suprema. El problema respecto a la jerarquía de las demás normas del sistema, ha encontrado en la jurisprudencia y en la doctrina distintas soluciones, entre las que destacan: supremacía del derecho federal frente al local y misma jerarquía de los dos, en sus variantes lisa y llana, y con la existencia de 'leyes constitucionales', y la de que será ley suprema la que sea calificada de constitucional. No obstante, esta Suprema Corte de Justicia considera que los tratados internacionales se encuentran en un segundo plano inmediatamente debajo de la Ley Fundamental y por encima del derecho federal y el local. Esta interpretación del artículo 133 constitucional, deriva de que estos compromisos internacionales son asumidos por el Estado mexicano en su conjunto y comprometen a todas sus autoridades frente a la comunidad internacional; por ello se explica que el Constituyente haya facultado al presidente de la República a suscribir los tratados internacionales en su calidad de jefe de Estado y, de la misma manera, el Senado interviene como representante de la voluntad de las entidades federativas y, por medio de su ratificación, obliga a sus autoridades. Otro aspecto importante para considerar esta jerarquía de los tratados, es la relativa a que en esta materia no existe limitación competencial entre la Federación y las entidades federativas, esto es, no se toma en cuenta la competencia federal o local del contenido del tratado, sino que por mandato expreso del propio artículo 133 el presidente de la República y el Senado pueden obligar al Estado mexicano en cualquier materia, independientemente de que para otros efectos ésta sea competencia de las entidades federativas. Como consecuencia de lo anterior, la interpretación del artículo 133 lleva a considerar en un tercer lugar al derecho federal y al local en una misma jerarquía en virtud de lo dispuesto en el artículo 124 de la Ley Fundamental, el cual ordena que 'Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados.'. No se pierde de vista que en su anterior conformación, este Máximo Tribunal había adoptado una posición diversa en la tesis P. C/92, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Número 60, correspondiente a diciembre de 1992, página 27, de rubro: 'LEYES FEDERALES Y TRATADOS INTERNACIONALES. TIENEN LA MISMA JERARQUÍA NORMATIVA'; sin embargo, este Tribunal Pleno considera oportuno abandonar tal criterio y asumir el que considera la jerarquía superior de los tratados incluso frente al derecho federal".

Amparo en revisión 1475/98. Sindicato Nacional de Controladores de Tránsito Aéreo. 11 de mayo de 1999. Unanimidad de diez votos. Ausente: José Vicente Aguinaco Alemán. Ponente: Humberto Román Palacios. Secretario: Antonio Espinoza Rangel.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el veintiocho de octubre en curso, aprobó, con el número LXXVII/1999, la tesis aislada que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis jurisprudencial. México, Distrito Federal, a veintiocho de octubre de mil novecientos noventa y nueve.

Nota: Esta tesis abandona el criterio sustentado en la tesis P. C/92, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación Número 60, Octava Época, diciembre de 1992, página 27, de rubro: "LEYES FEDERALES Y TRATADOS INTERNACIONALES. TIENEN LA MISMA JERARQUÍA NORMATIVA." (tesis jurisprudencial P. LXXVII/1999 [9a.]).

en la materia. Es de destacar que en esta sentencia se emplean los dos ejercicios de interpretación de la reforma más abundantes y puntuales —el expediente varios 912/2010 y la contradicción de tesis 293/2011—, lo que hubiera merecido efectivamente un ejercicio de mayor cercanía respecto a lo que oportunamente señalan.

3. Habría que precisar que, en México, una norma de derechos humanos no se contrasta con los tratados internacionales exclusivamente, salvo que no hubiera una disposición al respecto en el texto constitucional o un criterio de jurisprudencia de fuente nacional que la interprete. Por eso, las medidas de actuación para las autoridades nacionales deben serlo de conformidad con el propio bloque de constitucionalidad o, mejor dicho, con este interpretado, es decir, convertido en parámetro de control de la regularidad constitucional.

Justamente, el marco constitucional y convencional al que debe adecuarse la actuación de las autoridades, tanto locales como federales, se determina en esa expresión de conjunto; lo constitucional no va separado o no debe ir separado de lo convencional. Aquí radica entonces un punto de quiebre de la resolución que debería ser atendido: la práctica atinente y coherente con el marco constitucional acerca de la interpretación de los derechos humanos incluye a la CPEUM como referente de dicha interpretación, inescindiblemente unida a los tratados internacionales en la materia.

Se podría señalar que el único momento de envío a los tratados internacionales es el destinado a la conformación del parámetro de control de la regularidad constitucional en relación con los elementos de un mismo derecho —bloque de constitucionalidad—; así, la dinámica interpretativa posterior es respecto al parámetro ya conformado. No obstante, la resolución sí se dirige a la jurisprudencia de la SCJN de forma puntual para articular la conformación de los criterios.

4. Por lo tanto, interesa puntualizar dos grandes líneas en este apartado:

- 1) La apertura de la jurisdicción constitucional mexicana —en este caso, la electoral— al derecho convencional de los derechos humanos no es un tema que lleva la misma continuidad de hace décadas, pues hay un punto de inflexión a partir de 2011. Ahora se acompaña de las herramientas que se han descrito brevemente, y este bagaje interpretativo debe aplicarse en las resoluciones.

- 2) El tema de la aplicación debe ser estructurado y coherente, sobre todo, para articular las dimensiones interpretativas de forma secuencial.
 - a) Integrar el bloque de constitucionalidad entre los elementos constitucionales y convencionales de cada derecho humano.
 - b) Que ese bloque devenga en parámetro de control de la regularidad constitucional y que ese parámetro se presente de forma coherente entre las normas constitucionales y convencionales.
 - c) Interpretar las normas constitucionales o de cualquier otro ámbito en relación con ese parámetro, ya sea en la confección de la norma, su ampliación, regulación, limitaciones o restricción expresa.
 - d) Definir, en consecuencia, el resultado del contraste interpretativo y, a partir de las propias competencias del operador jurídico, determinar si la norma es compatible con el parámetro, si hay una antinomia con respecto a este, o bien si es posible llevar a cabo una modulación interpretativa a efectos de ajustar el sentido de la norma remitida a la interpretación en relación con el sentido del parámetro.

La cuestión de la omisión legislativa. La aplicación normativa directa del bloque de constitucionalidad

De entrada, habría que señalar que se ha transitado en un legiscentrismo enormemente arraigado en México. Ha tomado mucho tiempo hacer valer la fuerza normativa de la Constitución y el valor que debe imprimirse a su aplicación directa. Ello implica un impacto horizontal, esto es, que la Constitución interpretada imprima su fuerza normativa hacia otras disposiciones constitucionales que puedan ser directamente aplicables.

Se ilustrará lo anterior con un ejemplo. Ante los comicios federales y de 15 gubernaturas en 2021, el Instituto Nacional Electoral (INE) emitió un conjunto de lineamientos para garantizar la paridad en la elección de la persona titular del Poder Ejecutivo en las entidades federativas y hacer valer claramente el marco constitucional que rige a la población al respecto, concretamente, en relación con lo previsto en el artículo 35, fracción II de la CPEUM, que establece como derechos de la ciudadanía

“poder ser votada en condiciones de paridad para todos los cargos de elección popular, teniendo las calidades que establezca la ley” (CPEUM, artículo 35, fracción II, 2020).

Así, ser votada en condiciones de paridad es lo que el Consejo General del INE estimó indispensable para la contienda electoral en las entidades federativas en los comicios de 2021. De esa manera, emitió un conjunto de lineamientos mediante los que requirió a los partidos políticos llevar adelante una acción afirmativa para postular a mujeres en al menos siete estados de la república (INE 2020).⁶

Lo interesante es que la acción afirmativa fue derivada directamente del texto constitucional, que a la vez fue interpretado de conformidad con el parámetro de control de regularidad constitucional en materia de igualdad entre mujeres y hombres y la prohibición de discriminar, contenidos en los artículos 4 y 5 de la CPEUM, respectivamente, así como las previsiones convencionales correspondientes y la jurisprudencia interamericana al respecto.

Este corrimiento horizontal de la Constitución para ajustarse al propio marco constitucional y convencional al respecto, mediante una interpretación conforme, derivó en los lineamientos puntuales que estimaron la necesidad de que los partidos políticos postularan al menos a siete candidatas de las 15 gubernaturas en contienda. Desde esos lineamientos, se derivó una acción afirmativa concreta obligatoria para los partidos en cuanto entidades de interés público. Incluso, el criterio prevaleció ante la Sala Superior cuando el Partido Acción Nacional y el Senado de la República intentaron justamente controvertirlo, al estimar

⁶ Los lineamientos del Consejo General del Instituto Nacional Electoral se contienen en el siguiente rubro: Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se da respuesta a la consulta formulada por Selene Lucía Vázquez Alatorre, ciudadana y aspirante a la candidatura de la gubernatura del estado de Michoacán por Morena, así como a las organizaciones “Equilibra”, “Centro para la Justicia Constitucional” y “Litiga, Organización de Litigio Estratégico de Derechos Humanos”, relacionada con la emisión de criterios generales que garanticen el principio de paridad de género en la postulación de candidaturas a las gubernaturas en los procesos electorales locales 2020-2021, en acatamiento a la sentencia dictada por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el expediente SUP-JDC-2729/2020.

que era necesaria una reforma legal a efectos de instrumentar la acción afirmativa.

De esta manera, y sin de dejar de reconocer que en el caso concreto era claro el requerimiento de subsanar legislativamente la ausencia de acciones afirmativas, la posición de quien aquí suscribe es que, del parámetro de control de regularidad constitucional o de la Constitución interpretada de conformidad con el mismo, se derivan directamente acciones de política pública de alto impacto, es decir, se aplica directamente la ley fundamental.

Durante mucho tiempo en México, el artículo 2 de la CADH, que establece el deber para los estados de incorporar medidas de derecho interno a fin de ajustarse a la Convención Americana, se entendió prioritariamente desde una lógica de carácter legislativo, y, de manera análoga, se consideró lo mismo respecto al resto de los tratados internacionales.

En el ámbito de los derechos humanos, el legiscentrismo ha tenido una fuerte impronta. Desde la idea de que toda la evolución de los derechos humanos debería descansar en el desarrollo legislativo, o bien que la ley determinaría prevalentemente su limitación o restricción, lo que era avalado por grandes sectores en el Poder Judicial, con el tiempo fueron reafirmando la necesidad de realizar un robusto examen de constitucionalidad de las leyes que limitan derechos (amparo en revisión 2044/2008). De hecho, la cultura jurídica imperante estimó siempre que la ley constituía *a priori* un ámbito de limitación de los derechos. No obstante, tomarse en serio la reforma constitucional en materia de derechos humanos implica hacerlo también respecto a la Constitución interpretada.

Con lo anterior no se quiere decir que la confección legislativa para regular los derechos no sea importante, ya que la reserva de ley es la forma plausible de la regulación y limitación de dichas prerrogativas. Lo que se intenta exponer con claridad es que no se juega todo en la regulación, y es importante insistir en el cariz interpretativo para que la Constitución, a saber, el bloque de constitucionalidad, se despliegue interpretativamente.

Las acciones afirmativas como medio para dar mayor eficacia al ejercicio de los derechos político-electorales

Uno de los aspectos centrales de la decisión que se analiza está relacionado con la garantía del derecho a la igualdad y no discriminación de las personas con discapacidad. El eje básico de la argumentación del actor descansó en la importancia de que las personas con discapacidad puedan participar en los procesos democráticos en condiciones de igualdad con otras personas y grupos sociales, en lo que concierne tanto al ejercicio activo como pasivo de sus prerrogativas político-electorales.

El tema planteado no resulta menor, sino que guarda importantes consideraciones para la vigencia y materialización del principio de igualdad en materia político-electoral. Si bien el tema no ha sido ajeno para la Sala Superior, quien por medio de su jurisprudencia ha sentado criterios importantes al respecto, este caso adquiere una particular relevancia en tanto se centra en el aseguramiento específico del derecho de las personas con discapacidad de contar y beneficiarse con candidaturas reservadas, a fin de estar en condiciones de participar de manera efectiva en los procesos electorales mediante una representación material como candidatas en dichos procesos.

Uno de los aspectos más positivos de la sentencia en comento es que la Sala Superior identificó de manera adecuada el enfoque de igualdad desde el cual debía ser analizado el caso, a fin de garantizar una mayor protección de los derechos e intereses del actor, pero también los de las personas con discapacidad. De manera concreta, la Sala Superior partió de la necesidad de estudiar el asunto desde la perspectiva del principio de igualdad material, el cual asume la idea general de que la igualdad entre las personas no es precisamente una realidad en el marco de las sociedades actuales. Lejos de ser una simple descripción, la igualdad, desde la perspectiva material, supone entenderla en términos de un proceso de construcción que llevará, en la mayor parte de los casos,

a establecer distinciones razonables para asegurar la consecución de ciertos fines constitucional y moralmente relevantes.

De esta forma, el principio de igualdad, desde el punto de vista material, traslada a los estados obligaciones concretas que deben asumir con responsabilidad a fin de garantizar que todas las personas, sin perjuicio de las características que posean, puedan participar activamente en todas las esferas y los ámbitos de la vida pública. Así, por ejemplo, de acuerdo con la Corte IDH, el principio de igualdad impone a los estados obligaciones de naturaleza negativa que se traducen en la prohibición de introducir en su ordenamiento jurídico regulaciones discriminatorias, pero también obligaciones de naturaleza positiva consistentes en la necesidad de eliminar de su ordenamiento aquellas consideraciones discriminatorias, así como de asumir e implementar acciones y medidas que garanticen de manera concreta el ejercicio de los derechos humanos de todas las personas y los grupos sin discriminación alguna (Corte IDH 2003, 2005, 2009 y 2012).

Asimismo, el principio de igualdad material trasciende de la visión liberal clásica que caracteriza al enfoque formal de la igualdad. Desde la perspectiva tradicional del estudio de la igualdad, esta suele ser entendida como el ejercicio de un análisis relacional entre individuos que permite conocer si una persona ha sido tratada de manera distinta a otra en igualdad de circunstancias. Pese a la utilidad que dicho enfoque puede ofrecer para analizar algunos casos, lo cierto es que su alcance resulta limitado para ofrecer soluciones a problemáticas más complejas que involucran la protección de grupos enteros con alguna condición o característica que limita socialmente el ejercicio de sus derechos humanos (Saba 2010).

Frente a esta situación, el desarrollo doctrinal y jurisprudencial ha dado lugar al surgimiento de un enfoque de la igualdad sustentado en el aseguramiento de los grupos sociales. Tal enfoque fuertemente vinculado con la igualdad material abre la puerta para plantear un análisis específico de las causas y consecuencias de los fenómenos de desigualdad que afectan a ciertos sectores sociales. Lo que yace detrás de todas estas reflexiones es un problema de reconocimiento; es decir, particularmente, cuando a alguna persona vinculada a un grupo social desaventajado se le niega el acceso o el ejercicio de un derecho, tal limitación no surge

solamente como un acto dispar respecto de otra persona que sí tuvo acceso a él, sino también por su pertenencia a un grupo específico en el que sus integrantes comparten la misma restricción.

El problema de reconocimiento planteado en ese tipo de casos se estructura a partir de una consideración social respecto de ciertos grupos a los que la sociedad identifica como menos capaces, relevantes o valiosos para contribuir con los fines y las expectativas sociales. Derivado de dicha valoración, la sociedad tiende a distribuir recursos materiales, legales, políticos y simbólicos de manera desigual, privilegiando a aquellos grupos que se consideran más aptos, dignos o valiosos, pero también a aquellos con los que la sociedad se identifica en términos mayoritarios.

Ahora hay que pensar de manera concreta en las personas con discapacidad. De acuerdo con las estadísticas del Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (Conapred), cerca de 6.00 % de la población mexicana vive con alguna discapacidad; de dicho universo, 6 de cada 10 personas en México han sido víctimas de discriminación al menos una vez, sobre todo en los ámbitos del empleo, la familia y los servicios de salud. Asimismo, solo 40.00 % de las personas con discapacidad en México participan en actividades económicas, cifra que resulta plenamente contrastante con 70.00 % de las personas adultas sin discapacidad que forman parte de la vida económica del país (Conapred 2017).

Si se traslada esta situación al ámbito de la participación política, los datos no son más alentadores. De acuerdo con información que la propia decisión retoma, durante el periodo electoral 2017-2018 se registraron 61 candidaturas de personas con discapacidad, que en total representaron tan solo 0.33 % de los cargos disponibles para dicha elección. Sin embargo, las autoridades electorales únicamente tienen registro de dos personas con discapacidad que resultaron electas en los procesos comiciales concurrentes de dicho periodo.

Los datos anteriores dan cuenta de un serio problema de reconocimiento. Las personas con discapacidad existen, pero no son igualmente valoradas ni representadas en las arenas pública, política, económica, educativa, social y cultural, entre otras, del país. Lo anterior no es sino el reflejo de lo que se ha entendido como una discriminación estructural, es decir, la acumulación histórica de desventajas que se traducen en el establecimiento de barreras generalizadas, estables y muchas veces

imperceptibles, que terminan por limitar de manera injustificada los derechos de las personas con discapacidad, así como los de otros grupos en situación de desventaja (Solis 2017).

Frente a dichas consideraciones cabe preguntarse por qué o cuáles son las razones que han permitido que este tipo de escenarios adversos se reproduzcan. Una posible respuesta se encuentra, precisamente, en lo analizado y resuelto por la Sala Superior; es decir, en la falta de reconocimiento de las personas con discapacidad que se ha traducido en una ausencia de representación política con efectos sumamente adversos para la garantía de sus derechos. En esencia, la discriminación estructural en contra de las personas con discapacidad encuentra una de sus bases en el hecho de que dicha población ha visto durante mucho tiempo restringido el acceso para participar en la toma de decisiones políticas fundamentales y en la generación de normas y políticas públicas que permitan dismantelar los diversos contextos de discriminación.

Con esa situación en mente, la siguiente pregunta tiene que ser, de manera necesaria, en torno a qué se puede hacer y de qué herramientas se disponen para modificar dicha situación de desigualdad que, sin duda, plantea un desafío importante para el Estado constitucional mexicano. Frente a este tipo de escenarios, precisamente, el principio de igualdad material es capaz de ofrecer importantes herramientas para que tales grupos puedan superar las condiciones de desventaja derivadas de los contextos sociales que les resultan adversos a causa de los prejuicios. En lo particular, respecto de este punto, la Sala Superior del TEPJF ejecutó uno de los desarrollos teóricos y jurídicos más relevantes e idóneos para atender estas problemáticas: las acciones afirmativas.

Las acciones afirmativas constituyen una de las herramientas más útiles en el marco del aseguramiento del principio de igualdad. Se trata de la concreción efectiva de las obligaciones positivas que derivan del principio de igualdad material y que se traducen en el establecimiento de una clase de excepción al principio básico de no diferenciación. Tal como lo ha sostenido la Corte IDH, hacer efectivo el principio de igualdad entre las personas y los grupos puede conducir, en algunos casos, a la necesidad de que las autoridades realicen diferenciaciones razonables que permitan a las personas y a los grupos en desventaja acceder

a ciertos servicios y posiciones que, sin tales medidas, les continuarían siendo restringidos o negados.

Este tipo de medidas o acciones afirmativas son, por naturaleza, de carácter temporal y tienen como objetivo primordial abordar y, en cierta medida, remediar las condiciones de exclusión a las que se enfrentan ciertos grupos sociales a causa de su marginación u opresión histórica. Dichas medidas parten, precisamente, de un diagnóstico claro acerca de las trayectorias históricas que han derivado en que las personas en situación de vulnerabilidad sean excluidas de los escenarios sociales, políticos y económicos e intentan generar condiciones de mayor inclusión y reconocimiento que les permitan incidir en las dinámicas políticas, legales y sociales para dismantelar las condiciones de desventaja que les caracterizan (Rosenfeld 2011, 53).

La Sala Superior del TEPJF utilizó esta herramienta para señalar que, a la fecha, no existe una figura más idónea para alcanzar los fines y objetivos de los que habla la Constitución en materia de igualdad para las personas con discapacidad. Particularmente, la Sala Superior señaló de manera clara y convincente que el modelo electoral de Hidalgo propicia la generación de exclusiones indirectas de las personas con discapacidad en tanto que no toma en consideración las condiciones contextuales en las que se inserta dicha población en el escenario político y electoral.

Una de las principales deficiencias que caracterizan a las decisiones de primera instancia en este caso es, precisamente, que el tribunal local consideró que no eran exigidas mayores acciones más allá del reconocimiento que la ley hacía de los derechos de las personas con discapacidad para participar en los procesos electorales. Respecto a este punto es necesario volver a las bases del constitucionalismo sustentado en derechos y sostener —como lo hace Ferrajoli— que el reconocimiento de los derechos en la legislación representa solo una garantía primaria (Ferrajoli 2004). No obstante, dadas las complejidades de sociedades como la mexicana, tales garantías no resultan suficientes para concretizar el ejercicio efectivo de los derechos. Ante ello, se requieren garantías secundarias que hagan de dichas prerrogativas una realidad palpable en beneficio de los grupos y las personas a las que van dirigidas.

En este punto, vale traer a colación lo señalado por la Sala Superior en la decisión que se analiza. Dicha instancia precisó que, a su juicio, el

solo reconocimiento legal de los derechos políticos de las personas con discapacidad no es suficiente para dar por cumplida la obligación constitucional de asegurar la participación sin discriminación de este sector poblacional. Agregó que, para llegar a dicho escenario de cumplimiento, es preciso que tanto la legislación como las autoridades competentes reconozcan e implementen acciones afirmativas a favor de las personas con discapacidad para revertir los escenarios de desigualdad histórica y *de facto* que enfrentan en el ejercicio de sus derechos.

En esta medida, la decisión adoptada por la Sala Superior del Tribunal Electoral constituye un claro llamado a las autoridades legislativas para no conformarse ni limitarse con el aseguramiento primario de los derechos humanos. En cambio, la sentencia de la Sala Superior es un llamado a asegurar la plena materialización de los derechos de las personas con discapacidad, más allá de los discursos retóricos que puedan derivarse de su reconocimiento. Con base en tales consideraciones, la Sala Superior dispuso de manera concreta que las autoridades debían incorporar en la legislación aquellas acciones afirmativas que garantizaran la postulación de personas con discapacidad a cargos de elección popular, así como que sean integradas en puestos públicos.

Hasta este punto, la decisión adoptada resulta congruente con los postulados constitucionales en materia de igualdad y discapacidad. Se trata, sin duda, de una decisión sumamente relevante que, ojalá, genere impactos en otras entidades de la república. Pese a ello, y sin ir en contra del sentido adoptado por la Sala Superior, quien aquí suscribe identifica una oportunidad que se desaprovechó, relativa al sentido de definir tales acciones afirmativas. Es decir, en la sentencia, la Sala dispuso la obligación de las autoridades legislativas de incorporar acciones afirmativas, pero lo hizo bajo la condición de que existiera un análisis de pertinencia y de consulta correspondiente, cuya definición estaría a cargo del Poder Legislativo.

Frente a lo relevante de esta decisión, había espacio suficiente para que la Sala ampliara tanto su análisis como sus puntos resolutivos a fin de establecer algunas pautas y parámetros mínimos que orientaran, precisamente, la manera en que dicho proceso de consulta debía realizarse, en otras palabras, fijar lineamientos claros. En esta medida, se considera que la representación de grupos y sectores en especial

situación de vulnerabilidad no puede hacerse en ausencia de condiciones óptimas de diálogo e interacción efectiva entre las instituciones estatales y los grupos subrepresentados. Con ello, la Sala dejó ir una oportunidad para supervisar no solo los resultados y alcances del fallo, sino también los procesos en torno a su cumplimiento que, en este tipo de casos, resultan también cruciales.

Inclusión de las personas con discapacidad en el ejercicio de los derechos político-electorales

Ahora bien, con independencia del mecanismo empleado por la Sala Superior del TEPJF para arribar a la garantía efectiva del principio de igualdad política de las personas con discapacidad, vale la pena detenerse un momento a reflexionar en torno a la relevancia de esta decisión en términos democráticos —como se apuntó antes— y de reconocimiento. Hasta este punto, se ha abordado la importancia y justificación de las acciones afirmativas como herramienta para fundamentar, de manera razonable y proporcional, posibles restricciones a los derechos e intereses de otras personas y grupos sociales.

Uno de los motivos principales por el que la decisión analizada merece un importante reconocimiento se encuentra en la confronta que hace a la reproducción de ciertas visiones y consideraciones que aún persisten en torno a la discapacidad. Sostener —como lo hizo el TEEH— que las acciones afirmativas no resultan necesarias cuando ya existe un reconocimiento formal de los derechos esconde en el fondo una idea de incapacidad y menosprecio acerca del fenómeno de la discapacidad. Así, cuando la sentencia adoptada por la Sala Superior ordena a las autoridades incorporar acciones afirmativas en la legislación, también contribuye de manera importante a desmitificar una de las ideas más negativas que han estigmatizado a las personas con discapacidad: la de su incapacidad.

Con esta decisión, lo que la Sala Superior del TEPJF señaló, más allá de la existencia de una obligación legal, es que las personas con discapacidad tienen los mismos derechos y oportunidades políticas que el resto de la población, y que sus derechos, ideas y propuestas son igualmente relevantes y dignas de consideración que cualquier otra. El mensaje no es menor ni meramente discursivo, sino que encierra un aspecto fundamental para garantizar el equilibrio de fuerzas e intereses en la democracia del país.

En esencia, con esta decisión, la Sala Superior reforzó en gran medida la importancia que guarda tratar con igual consideración y respeto las plataformas y los proyectos políticos de las personas con discapacidad, de modo que sean ellas las que puedan plantear propuestas y leyes capaces de abordar y desestructurar, desde la propia experiencia, las condiciones de discriminación que se viven frente a la discapacidad.

Este mensaje se considera relevante por dos aspectos concretos. En primer lugar, en términos estrictamente jurídicos, porque viene a variar de manera positiva las estructuras normativas en materia electoral para hacer que estas respondan de modo efectivo a los intereses democráticos de representación de los grupos y las personas en situación de desventaja y discriminación. Ello, como ha quedado señalado, no solo supone la alteración de decisiones judiciales de primera instancia, sino también la ampliación de los marcos de protección que prevén los derechos humanos en el sistema legal del país.

En segundo lugar, la decisión es relevante también en términos simbólicos y discursivos porque rompe con la idea privatizadora que ubica a los espacios de deliberación política como instancias exclusivas de ciertas élites o grupos con poder dentro de la sociedad mexicana. En cambio, la decisión permite reafirmar la idea de que, en la democracia, los espacios de participación política son más bien arenas para la representación plural y colectiva de distintos intereses, incluso, de aquellos contramayoritarios.

Hay que recordar que este caso en particular no solamente versó en torno a la importancia de garantizar el voto activo de las personas con discapacidad, sino también respecto de asegurar la posibilidad real de que, mediante el voto pasivo, dicha población pueda incidir de manera efectiva y material en las deliberaciones y decisiones políticas por medio de un sistema de candidaturas reservadas a su favor. Es decir, con el sentido de la decisión, la Sala Superior logró trascender un esquema instrumental de las personas con discapacidad que las colocaba como una clase de botín político a efectos del ejercicio del voto activo, pero que al mismo tiempo restringía sus posibilidades de acceder a la vida política en términos de representación y ejercicio de candidaturas. Se trata, entonces, de una decisión que garantiza en términos redondos los derechos de participación política de las personas con discapacidad.

En este punto en particular, es importante traer a colación un aspecto ampliamente analizado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación que, de cierta manera, incide en la resolución y guarda una sólida conexión con el razonamiento desarrollado por la Sala Superior, a saber, el desarrollo de lo que se conoce como modelo social de discapacidad. Dicho modelo parte de una premisa fundamental que consiste en comprender que la discapacidad no es una enfermedad ni mucho menos una condición que defina a las personas. Por el contrario, considera que la discapacidad surge como un fenómeno derivado de la interacción de las personas con todas aquellas barreras físicas, sociales, legales y políticas que les impiden una plena participación social (Palacios 2008).

La SCJN ha señalado respecto a este modelo que no se trata únicamente de un desarrollo teórico o académico, sino que sus postulados se encuentran en la base del sistema constitucional mexicano y que su entendimiento, indiscutiblemente, debe hacerse a la luz del principio de igualdad y no discriminación. A juicio de la Suprema Corte, la prevalencia del modelo social de discapacidad supone un cambio de paradigma que trae aparejada la modificación acerca de la manera en que la discapacidad es concebida, tanto por las autoridades como por la sociedad en general, situación que se traduce en un nuevo enfoque de las relaciones jurídicas, políticas y sociales (amparo en revisión 410/2012 y 159/2013).

La decisión adoptada por la Sala Superior se ubica, precisamente, en el marco de este modelo y contribuye con su consolidación. Por medio de su razonamiento, la Sala Superior da cuenta, precisamente, de la existencia de barreras políticas y legales que habían limitado de manera considerable el acceso a la participación política de las personas con discapacidad. El hecho de que la Sala Superior haya determinado la necesidad de asegurar espacios específicos para las personas con discapacidad, mediante un ejercicio de interpretación constitucional en la materia electoral, contribuye de manera fundamental a la permanencia de este modelo en tanto que abre paso a la posibilidad de transformar las relaciones entre el Estado, la democracia y las personas con discapacidad.

Conclusión

Ante el comentario realizado de esta sentencia, tanto de la interpretación conforme con el parámetro de regularidad constitucional en materia de igualdad hacia las personas con discapacidad como de la necesidad de implementar acciones afirmativas en su favor, es importante advertir que la SCJN y la Sala Superior del TEPJF han implementado notables avances interpretativos acerca del principio de igualdad material o sustantiva, no solo en la óptica de correr un test de escrutinio estricto ante la presencia de categorías sospechosas, sino de implementar medidas tendentes a nivelar la línea de la igualdad, otorgando poder político a aquellos grupos tradicionalmente infrarrepresentados.

Como se hizo notar en párrafos anteriores, los órganos de interpretación constitucional mexicanos han recorrido un largo camino en materia de igualdad y derechos político-electorales y, con ello, consolidado una vasta jurisprudencia en torno al tema. Su labor ha sido fundamental para ensanchar no solo las vías y los mecanismos que hacen posible la garantía de estos derechos, sino también la manera de entender y aplicar el principio de igualdad a temas vinculados con el fortalecimiento de la democracia.

Al respecto, vale la pena destacar que tanto el entendimiento de la SCJN como el de la Sala Superior del principio de igualdad han estado orientados no solo a la posibilidad de participación, sino también de hacerlo de manera efectiva. En materia de género, por ejemplo, la Suprema Corte ha sostenido que el aseguramiento del principio de paridad de género previsto en la Constitución conlleva la necesidad de establecer espacios reservados para las mujeres, de modo que se garantice no solo la posibilidad de su participación en las contiendas electorales, sino su integración de manera efectiva en los procesos

políticos, así como a ocupar materialmente cargos de representación popular (acción de inconstitucionalidad 35/2014).

El desarrollo que la SCJN ha hecho en torno al tema ha ido de menos a más. En un primer momento, reconoció la importancia de considerar a las acciones afirmativas como el cumplimiento y la materialización del mandato constitucional y convencional en materia de igualdad entre mujeres y hombres (acción de inconstitucionalidad 45/2014). Posteriormente, amplió el alcance de su interpretación y determinó que el de paridad de género representa un principio constitucional de carácter permanente que obliga a las autoridades a establecer espacios reservados para las mujeres en los órganos políticos federales, estatales y municipales (contradicción de tesis 275/2015).

La Sala Superior del TEPJF adoptó una postura similar en la sentencia que se analiza. Para este órgano jurisdiccional, la participación política efectiva de las personas con discapacidad pasa por la posibilidad de que, al menos, puedan acceder a candidaturas para ocupar un cargo de elección popular pues, con base en lo establecido por el Comité de los Derechos de las Personas con Discapacidad de la Organización de las Naciones Unidas, en las condiciones existentes, es únicamente por medio de dicha participación que las personas con discapacidad pueden ser incluidas en la vida política de la comunidad y “ejercer su libertad de elección y capacidad de control sobre las decisiones que afectan a la propia vida con el máximo grado de libre determinación e interdependencia de la sociedad” (ONU 2017, 2).

El desarrollo en la materia específica de discapacidad no ha permitido todavía que los tribunales se pronuncien de manera concreta acerca del carácter permanente de las candidaturas reservadas para las personas con discapacidad. Sin embargo, y pese a lo deseable que puede ser un pronunciamiento de este tipo, lo cierto es que la decisión recaída en este asunto en el contexto de Hidalgo representa un paso fundamental en el camino por la materialización de la igualdad entre todas las personas, especialmente, de aquellas que viven con alguna discapacidad. Este tipo de decisiones ponen a la Sala Superior del TEPJF en la ruta adecuada para fortalecer a la democracia mexicana en la base de una sólida y robusta consideración del principio de igualdad y de los derechos humanos de todas las personas.

Fuentes consultadas

- Acción de inconstitucionalidad 34/2014. Promovente: Comité Ejecutivo Estatal del Partido Verde Ecologista en el estado de Guanajuato. Subsecretaría General de Acuerdos. Sección de Trámite de Controversias Constitucionales y Acciones de Inconstitucionalidad. Disponible en <https://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=168594> (consultada el 10 de enero de 2021).
- 35/2014. Promoventes: Partido de la Revolución Democrática, Partido del Trabajo y Partido Acción Nacional. Disponible en <https://www.scjn.gob.mx/derechos-humanos/sites/default/files/sentencias-emblematicas/sentencia/2021-10/AI%2035-2014.pdf> (consultada el 19 de enero de 2021).
- 45/2014. Promoventes: Movimiento Ciudadano, Partido Verde Ecologista de México, Partido del Trabajo y Partido Revolucionario Institucional. Disponible en http://www.teemmx.org.mx/docs/marco_normativo/acciones_de_inconstitucionalidad/Acc_de_inc_45-2014Acum.pdf (consultada el 21 de marzo de 2021).
- Acosta Vázquez, María Paula, Jimena Álvarez Martínez, Raúl Ávila Ortiz, Roselia Bustillo Marín, J. Francisco Castellanos Madrazo, Leonel Castillo González, Clicerio Coello Garcés, Felipe Alfredo Fuentes Barrera, Claudia E. Hernández Zapata, Alfonso Herrera García, Wendy M. Jarquín Orozco, Alejandro Lozano Díez, Armando I. Maitret Hernández, Felipe de la Mata Pizaña, Reyes Rodríguez Mondragón, Juan Carlos Silva Adaya, María G. Silva Rojas, Mónica Aralí Soto Fregoso, Guillermo A. Tenorio Cueto y José Luis Vargas Valdez. 2021. *Sentencias fundacionales. La creación del derecho electoral*. México: TEPJF.
- Amparo en revisión 2044/2008. Autoridad responsable: juez único de partido en materia penal en Acámbaro, Estado de Guanajuato.

- Disponible en <https://www.scjn.gob.mx/derechos-humanos/sites/default/files/sentencias-emblematicas/sentencia/2022-02/ADR%202044-2008.pdf> (consultada el 24 de noviembre de 2020).
- 410/2012. Parte actora: Seguros Inbursa, S. A., Grupo Financiero Inbursa. Autoridad responsable: Congreso de la Unión. Disponible en <https://www.scjn.gob.mx/derechos-humanos/sites/default/files/sentencias-emblematicas/sentencia/2022-02/AR%20410-2012.pdf> (consultada el 24 de noviembre de 2020).
- 159/2013. Parte actora: Ricardo Adair. Autoridad responsable: juez sexto de Distrito en Materia Civil en el Distrito Federal. Disponible en https://bj.scjn.gob.mx/doc/sentencias_pub/bTEL3ngB_UqKst8occMJ/159%252F2013%20lectura%20f%C3%A1cil (consultada el 1 de marzo de 2021).
- Caballero Ochoa, José Luis. 2008. *Los derechos políticos a medio camino. La integración constitucional del derecho al sufragio pasivo y los tratados internacionales sobre derechos humanos*. México: TEPJF.
- 2013. *Control de convencionalidad, medios de comunicación y libertad de expresión*. México: TEPJF.
- 2023. *El servicio público como garantía de los principios de equidad e imparcialidad*. México: TEPJF.
- y Daniel García Huerta. 2018. Fidelidades democráticas. La participación política del servicio público en condiciones de democracia directa. En *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*. Vol. XVIII, ed. Manuel Becerra, 371-407. México: UNAM-III.
- y Miguel Rábago. 2019. Artículo 23. Derechos Políticos. En *Convención Americana sobre Derechos Humanos. Comentario*, ed. Christine Fuch y coord. Patricia Uribe, 671-704. Bogotá: Fundación Konrad Adenauer.
- CADH. Convención Americana sobre Derechos Humanos. 1969. Pacto de San José. San José: OEA.
- Carta Democrática Interamericana. 2001. Lima: OEA.
- Conapred. Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación. 2017. *Encuesta Nacional de Discriminación*. México: Conapred.
- Contradicción de tesis 2/2002. Suscitada entre el Primer Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito y el Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Cuarto Circuito. México: SCJN. Disponible en

- <https://www.senado.gob.mx/comisiones/justicia/docs/Ministros/Monroy/CT-2-2002-PS-EJEC.pdf> (consultada el 10 de enero de 2021).
- 293/2011. Disponible en <https://www.scjn.gob.mx/derechos-humanos/sites/default/files/sentencias-emblematicas/sentencia/2020-12/CT%20293-2011.pdf> (consultada el 10 de febrero de 2021).
- 351/2014. Suscitada entre el Tercer Tribunal Colegiado en Materias Civil y de Trabajo del Décimo Séptimo Circuito y el Cuarto Tribunal Colegiado del Centro Auxiliar de la Tercera Región, el Sexto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, el Quinto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, el Primer Tribunal Colegiado del Centro Auxiliar de la Octava Región y el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Cuarto Circuito. México: SCJN. Disponible en https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/estrado_electronico_notificaciones/documento/2022-05/UT-J-0282-2022-Informacion.pdf (consultada el 5 de febrero de 2021).
- 275/2015. Suscitada entre los criterios del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Disponible en <https://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=187135> (consultada el 10 de enero de 2021).
- Corte IDH. Corte Interamericana de Derechos Humanos. 2003. Opinión consultiva OC-18/03 del 17 de septiembre. Condición jurídica y derechos de los migrantes indocumentados. Serie A No. 18. Disponible en https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_18_esp.pdf (consultada el 30 de junio de 2023).
- . 2005. Caso Yatama vs. Nicaragua. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 23 de junio. Serie C No. 125. Disponible en https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_127_esp.pdf (consultada el 30 de junio de 2023).
- . 2009. Caso González y otras (Campo Algodonero) vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 16 de noviembre. Serie C No. 205. Disponible en https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_205_esp.pdf (consultada el 30 de junio de 2023).
- . 2012. Caso Atala Riffo y niñas vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 24 de febrero. Serie C No. 239. Disponible en

- https://corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_239_esp.pdf (consultada el 30 de junio de 2023).
- CPEUM. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 2020. México: Cámara de Diputados.
- Ferrajoli, Luigi. 2004. El derecho como sistema de garantías. En *Derechos y garantías. La ley del más débil*, 15-36. Trotta: Madrid.
- Herrera, Alfonso (noviembre 3 de 2021a). *Lo trascendente de lo evidente: los tribunales de amparo como tribunales de derechos humanos*. Agenda Estado de Derecho, disponible en <https://agendaestadodederecho.com/lo-trascendente-de-lo-evidente-los-tribunales-de-amparo-como-tribunales-de-derechos-humanos/> (consultada el 20 de marzo de 2021).
- . 2021b. Sentencias fundacionales del control de convencionalidad en la jurisprudencia del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. En Acosta, Álvarez, Ávila, Bustillo, Castellanos, Castillo, Coello, Fuentes, Hernández, Herrera, Jarquín, Lozano, Maitret, Mata, Rodríguez, Silva Adaya, Silva Rojas, Soto, Tenorio y Vargas 2021, 251-79.
- Ibarra Olguín, Ana María, coord. 2021. *Discriminación. Piezas para armar*. México: Centro de Estudios Constitucionales de la SCJN.
- INE. Instituto Nacional Electoral. 2020. Acuerdo INE/CG569/2020. Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se da respuesta a la consulta formulada por Selene Lucía Vázquez Alatorre, ciudadana y aspirante a la candidatura de la gubernatura del estado de Michoacán por Morena, así como a las organizaciones “Equilibra”, “Centro para la Justicia Constitucional” y “Litiga, Organización de Litigio Estratégico de Derechos Humanos”, relacionada con la emisión de criterios generales que garanticen el principio de paridad de género en la postulación de candidaturas a las gubernaturas en los procesos electorales locales 2020-2021, en acatamiento a la sentencia dictada por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el expediente SUP-JDC-2729/2020. México: INE. [Disponible en <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/115152/CG2ex202011-06-ap-1.pdf> (consultada el 30 de junio de 2023)].

- Ley Integral para las Personas con Discapacidad del Estado de Hidalgo. 2010. México: Congreso de Hidalgo.
- ONU. Organización de las Naciones Unidas. 2017. *Observación general núm. 5 sobre el derecho a vivir de forma independiente y a ser incluido en la comunidad*. Ginebra: Comité de los Derechos de las Personas con Discapacidad.
- 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: CERMI-CINCA.
- Requejo, Juan Luis. 1995. *Sistemas normativos, Constitución y ordenamientos. La Constitución como norma sobre aplicación de normas*. Madrid: McGraw-Hill.
- Rosenfeld, Michel. 2011. Conceptos clave y delimitación del ámbito de análisis de las acciones afirmativas. En *Acciones afirmativas*, coord. Mario Santiago Juárez, 11-64. México: Conapred.
- Saba, Roberto. 2010. (Des) Igualdad estructural. En *Igualdad y no discriminación. El reto de la diversidad*, coords. Danilo Caideo Tapia y Angélica Porras Velasco, 53-94. Quito: Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos.
- . 2021. Las acciones afirmativas y las dos caras de la igualdad. En Ibarra 2021, 81-139.
- Sentencia SUP-JDC-1282/2019. Actor: José Alfredo Chavarría Rivera. Autoridad responsable: Tribunal Electoral de Hidalgo. Disponible en https://www.te.gob.mx/Informacion_juridiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-JDC-1282-2019.pdf (consultada el 19 de marzo de 2021).
- Solis, Patricio. 2017. *Discriminación estructural y desigualdad social*. México: Conapred-Cepal.
- Tesis jurisprudencial P. LXXVII/1999 (9a.). TRATADOS INTERNACIONALES. SE UBICAN JERÁRQUICAMENTE POR ENCIMA DE LAS LEYES FEDERALES Y EN UN SEGUNDO PLANO RESPECTO DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. Disponible en https://bj.scjn.gob.mx/doc/tesis/tfduMHYBN_4klb4HYUro/* (consultada el 8 de febrero de 2021).

*El derecho a la participación política
en condiciones de igualdad*

fue editada en agosto 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 la sentencia SUP-JDC-1282/2019, que se analiza en esta obra, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) recondujo lo considerado por un tribunal local, a saber, la defensa del derecho de la ciudadanía para contar con las condiciones más amplias del ejercicio de los derechos político-electorales, incluidas las de igualdad estructural.

En este estudio, el autor reflexiona acerca de las decisiones de la Sala Superior respecto a los avances interpretativos en relación con el principio de igualdad material o sustantiva; es decir, que las sentencias del TEPJF han sido vanguardistas al implementar medidas tendentes a nivelar la línea de la igualdad y al otorgar poder político a aquellos grupos tradicionalmente infrarrepresentados, como el de las personas con discapacidad.

José Luis Caballero Ochoa

Licenciado en Derecho por el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, campus Chihuahua; maestro en Derecho por la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México; doctor en Derecho por la Universidad Nacional de Educación a Distancia de España, y diplomado en Derechos Humanos y Procesos de Democratización por la Universidad de Chile.

Pertenece al Sistema Nacional de Investigadores. Es académico-investigador en el Departamento de Derecho en la Universidad Iberoamericana, Ciudad de México, y actualmente es comisionado de la Comisión Internacional de Juristas.

Su obra publicada consiste en más de 90 capítulos de libros y artículos en revistas especializadas en derecho constitucional, derechos humanos y derecho internacional de los derechos humanos, así como algunos libros en estas materias.

