

**JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS  
DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES  
DEL CIUDADANO**

**EXPEDIENTE:** SUP-JDC-1282/2019

**ACTOR:** JOSÉ ALFREDO CHAVARRÍA  
RIVERA

**RESPONSABLE:** TRIBUNAL ELECTORAL  
DEL ESTADO DE HIDALGO<sup>1</sup>

**MAGISTRADA:** JANINE M. OTÁLORA  
MALASSIS

**SECRETARIADO:** ALEJANDRO OLVERA  
ACEVEDO Y MARCELA TALAMÁS  
SALAZAR

**COLABORARON:** MELISSA SAMANTHA  
AYALA GARCÍA, BRENDA DURÁN SORIA,  
Y MARISELA LÓPEZ ZALDÍVAR

Ciudad de México, a catorce de noviembre de dos mil diecinueve.

La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación **revoca** la sentencia de diecinueve de septiembre de dos mil diecinueve<sup>2</sup>, emitida por el Tribunal local en el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano TEEH-JDC-114/2019, por la cual determinó que el Congreso del Estado Libre y Soberano de Hidalgo<sup>3</sup> no ha incurrido en la omisión legislativa, al no establecer acciones afirmativas para garantizar a las personas con discapacidad el ejercicio pleno y en condiciones de igualdad, de sus derechos político-electorales.

---

<sup>1</sup> En adelante, Tribunal local o Tribunal del Estado.

<sup>2</sup> Las fechas de la presente sentencia corresponden a dos mil diecinueve, salvo mención en contrario.

<sup>3</sup> En lo subsecuente, Congreso local o Congreso del Estado.

## ANTECEDENTES

**1. Juicio ciudadano local.** El veintinueve de agosto, José Alfredo Chavarría Rivera promovió ante el Tribunal del Estado juicio ciudadano a fin de controvertir la omisión legislativa atribuible al Congreso local, de *“establecer en las diversas legislaciones que contemplan la elección de cargos públicos, ya sea por voto popular, designación directa, concurso o demás, de las acciones afirmativas o medidas compensatorias que garanticen que las personas con discapacidad podamos ser postulados como candidatos, o bien, designados a un cargo público, bajo el sistema de cuotas, garantizando de esta forma el derecho de representación y participación política en igualdad de condiciones”*.

**2. Sentencia impugnada.** El diecinueve de septiembre, el Tribunal del Estado dictó sentencia por la que declaró infundados los agravios expuestos, toda vez que a su consideración no existe omisión legislativa por parte del Congreso local.

**3. Juicio ciudadano federal.** Para controvertir la resolución del Tribunal local, el veinticinco de septiembre, José Alfredo Chavarría Rivera presentó ante el Tribunal local demanda de juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, la cual fue remitida a esta Sala Superior.

**4. Turno.** La Presidencia de este Tribunal Electoral determinó la integración del expediente SUP-JDC-1282/2019 y ordenó turnarlo a la Ponencia a cargo de la Magistrada Janine M. Otálora Malassis<sup>4</sup>.

**5. Sustanciación.** En su momento, la Magistrada Instructora radicó el expediente, admitió la demanda y cerró instrucción.

---

<sup>4</sup> Para la instrucción prevista en el artículo 19 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral (en adelante Ley de Medios).

## RAZONES Y FUNDAMENTOS

**PRIMERO. Competencia.** La Sala Superior es competente para resolver el asunto,<sup>5</sup> ya que se trata de un juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano para impugnar la sentencia emitida por el Tribunal Electoral del Estado, por la que determinó que el Congreso local no ha incurrido en omisión legislativa al no establecer las acciones afirmativas o medidas compensatorias para personas con discapacidad<sup>6</sup>.

**SEGUNDO. Requisitos de procedencia.** El medio de impugnación reúne los requisitos de procedencia<sup>7</sup>, en virtud de lo siguiente:

**1. Forma.** La demanda se presentó por escrito, en el cual consta nombre y firma autógrafa del actor, así como el resto de los requisitos legales exigidos.

**2. Oportunidad.** La demanda es oportuna, porque ha sido presentada dentro del plazo legal de cuatro días<sup>8</sup> para la interposición del medio de impugnación.

La sentencia impugnada fue emitida el diecinueve de septiembre y notificada por correo electrónico al actor el mismo día y surtió efectos el inmediato viernes veinte<sup>9</sup>. Así, el plazo transcurrió del lunes veintitrés al

---

<sup>5</sup> Con fundamento en los artículos 41, párrafo segundo, base VI, y 99, párrafo cuarto, fracción V de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en adelante Constitución federal); 186, fracción III, inciso c), y 189, fracción I, inciso e), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como 80, párrafo 1, inciso f), y 83, párrafo 1, inciso a), fracción II, de la Ley de Medios.

<sup>6</sup> Al caso resulta aplicable la razón fundamental del criterio contenido en la tesis de jurisprudencia 18/2014, e rubro: *COMPETENCIA. CORRESPONDE A LA SALA SUPERIOR CONOCER DEL JUICIO DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL ELECTORAL CONTRA LA OMISIÓN LEGISLATIVA EN LA MATERIA.*

<sup>7</sup> De conformidad con artículos 7, párrafo 2 y 9, párrafo 1, de la Ley de Medios.

<sup>8</sup> Previsto en el artículo 8, párrafo 1, de la Ley de Medios.

<sup>9</sup> En términos de lo determinado por el Tribunal local, mediante acuerdo plenario de cinco de septiembre en el juicio ciudadano TEEH-JDC-114/2019, por el que, atendiendo a la situación

jueves veintiséis de septiembre, sin considerar los días sábado y domingo, al ser inhábiles, porque este asunto no está relacionado con el desarrollo de proceso electoral federal o local alguno<sup>10</sup>.

**3. Legitimación.** El actor tiene legitimación para presentar este juicio<sup>11</sup>, en su calidad de ciudadano y al haber sido quien promovió el medio de impugnación local en el que fue emitida la sentencia controvertida.

**4. Interés jurídico.** El requisito se cumple porque, con independencia de que le asista la razón, el demandante argumenta que la sentencia controvertida, emitida en el juicio que promovió ante el Tribunal local, restringe sus derechos, al vulnerar lo previsto en los artículos 1º, 4º y 35, de la Constitución federal.

**5. Definitividad.** En el caso, se satisface dicho requisito ya que no existe otro medio para controvertir la resolución que impugna el actor.

### **TERCERO. Síntesis de la sentencia impugnada**

Los argumentos del Tribunal local para determinar la inexistencia de la omisión legislativa fueron los siguientes:

- La Sala Superior<sup>12</sup> determinó que un Tribunal local está facultado para realizar control de constitucionalidad derivado de una posible omisión legislativa atribuible al Congreso local.
- La pretensión del actor es que se ordene y regule la implementación de acciones afirmativas, específicamente cuotas, por las que se garantice su derecho de representación y participación.

---

particular del demandante se acordó que las notificaciones hechas por ese medio “*surtirán efectos a partir del día siguiente en que se practiquen*”.

<sup>10</sup> Conforme a lo ordenado en el artículo 7, párrafo 2 de la Ley de Medios.

<sup>11</sup> De conformidad con el artículo 79, párrafo 1 de la Ley de Medios.

<sup>12</sup> Acuerdo de Sala SUP-AG-124/2016.

- La Suprema Corte de Justicia de la Nación<sup>13</sup> ha establecido que generalmente se considera que una omisión legislativa se actualiza cuando el poder legislativo no expide una norma o conjunto de normas pese a estar obligado a ello por la Constitución<sup>14</sup>.
- La autoridad responsable, al rendir su informe justificado, negó tal omisión y precisó la existencia de la *Ley Integral para las Personas con Discapacidad del Estado de Hidalgo*<sup>15</sup>, cuyo capítulo XI se denomina “De los derechos políticos”.
- En estudio de la Ley Integral para las Personas con Discapacidad, es posible advertir que se creó en ejercicio de la libertad de configuración legislativa tomando en consideración “todos los estándares universales y nacionales” para atender la necesidad de combatir la “desarticulación legislativa” existente y que se daba en perjuicio de las personas con discapacidad, en donde se consideró apremiante la necesidad de establecer, expresamente, los derechos que les permitan superar su “situación de desventaja social, y así, lograr su inclusión en la sociedad y su desarrollo personal pleno” esto, con base en justificaciones objetivas y razonables.
- Para el proceso de creación de dicho instrumento legal, se advierte que el Congreso del Estado se apegó al artículo 4 de la Convención de la ONU, celebrando un foro de consulta encabezado por las y los diputados que presentaron la iniciativa de ley, en dónde además participaron asociaciones civiles, especialistas en el tema, servidoras y

---

<sup>13</sup> En adelante SCJN.

<sup>14</sup> Conforme a la tesis relevante 1a. XIX/2018 (10a.), sustentada por la Primera Sala, de rubro: *DIFERENCIAS ENTRE LAGUNAS NORMATIVAS Y LAS OMISIONES LEGISLATIVAS*.

<sup>15</sup> Publicada el treinta y uno de diciembre de dos mil diez, en el Periódico Oficial de esa entidad federativa.

servidores públicos federales y estatales, así como personas con discapacidad.

- Contrario a lo afirmado en la demanda de juicio ciudadano, el Congreso local no ha incurrido en una omisión legislativa por la cual no se haya atendido a lo ordenado en la Constitución, en la Convención de la ONU y en la Convención Interamericana. En consecuencia, tampoco dejó de garantizarse que las personas con discapacidad del estado de Hidalgo puedan ejercer sus derechos de participación y representación política en igualdad de condiciones, aunado al hecho de que no se ha establecido prohibición alguna para que las personas con discapacidad ejerzan libremente las prerrogativas del artículo 35 constitucional.
- Respecto de las manifestaciones que realizó el actor relativas a que el Congreso local implemente acciones específicas (cuotas) que garanticen que las personas con discapacidad sean postuladas como candidatas, debe decirse que si bien el Estado debe realizar políticas que promuevan las condiciones necesarias para la igualdad, la elección de una acción dependerá del contexto en que se aplique y del objetivo a lograr<sup>16</sup>.
- Es decir, a pesar de que tal y como afirmó el promovente, la figura más conocida de las acciones afirmativas son las políticas de cuotas o cupos, estas no son las únicas. Entonces, el Congreso local no está obligado a implementar específicamente esta figura. En el caso se optó por la emisión de la ley por lo que no puede concluirse que existe omisión o discriminación.

---

<sup>16</sup> Conforme a la tesis de jurisprudencia 11/2015, de la Sala Superior, de rubro: *ACCIONES AFIRMATIVAS. ELEMENTOS FUNDAMENTALES*.

- Además, no existe disposición que señale expresamente que las legislaturas de los Estados están obligadas a regular en determinado sentido la aplicación de cuotas en materia de derechos político-electorales de personas discapacitadas.
- De ahí que resulte improcedente la pretensión del actor, dado que acorde con lo dispuesto en la Constitución y en los instrumentos internacionales, a las personas con discapacidad no deben imponérseles medidas por las que se vean obligadas a aceptar esas distinciones o preferencias. En este caso, siendo forzadas a participar en las contiendas electorales sólo para cubrir una cuota, generando una carga que limite el derecho a la igualdad.

#### **CUARTO. Estudio del fondo**

**1. Planteamiento del caso.** El actor pretende que se revoque la sentencia en la que el Tribunal local determinó que era inexistente la omisión legislativa relativa al establecimiento de medidas afirmativas y cuotas para personas con discapacidad. En tal sentido, solicita que se ordene al Congreso del Estado la emisión de normativa que las establezca.

A partir de lo manifestado en la sesión pública en la que el tribunal local deliberó la sentencia, el demandante también solicita que se implementen medidas para la sensibilización de las magistradas y el magistrado que integran el órgano jurisdiccional responsable.

Para efectos metodológicos, los motivos de disenso planteados por el actor se agrupan en dos temas: Indebida determinación de inexistencia de omisión legislativa (apartado 3.1) e implementación de medidas para la sensibilización de personas juzgadoras (apartado 3.2).

**2. Decisión.** Se debe **revocar** la sentencia emitida por el Tribunal local, al resultar **fundado** el primer agravio porque de diversos instrumentos

internacionales deriva la obligación del Estado Mexicano de adoptar todas las medidas necesarias para asegurar a las personas con discapacidad el ejercicio de sus derechos político-electorales, así como el derecho a la participación, de manera efectiva y en condiciones de igualdad.

En consecuencia, el Congreso del Estado de Hidalgo, debe llevar a cabo las medidas necesarias a fin de contemplar en la ley acciones afirmativas que garanticen a las personas con discapacidad la postulación a cargos de elección popular y en cargos públicos, aplicables a partir del proceso electoral ordinario posterior al que inicia en diciembre del año en curso.

En caso de que el Congreso no lo hiciera, a fin de garantizar la inclusión de las personas con discapacidad en ese proceso electoral ordinario, el Consejo General del Instituto Estatal Electoral de Hidalgo diseñará oportunamente los lineamientos respectivos, a partir del proceso de consulta correspondiente.

Asimismo, es **inoperante** el segundo agravio del demandante, relativo a que se deben implementar al interior del Tribunal local medidas de prevención, capacitación y sensibilización, con relación a las personas con discapacidad.

### **3. Razones de la decisión**

#### **3.1. Indebida determinación de inexistencia de omisión legislativa**

##### **A. Agravio**

El actor considera que es indebido que el Tribunal del Estado estime que no existe omisión legislativa del Congreso local, en virtud de que conforme a lo previsto en los artículos 1º, 4º y 35 de la Constitución federal, no ha garantizado que las personas con discapacidad del Estado de Hidalgo



puedan ejercer el derecho político de participación y representación política en igualdad de condiciones, mediante acciones afirmativas.

Aduce que el Tribunal local sustenta su conclusión sobre la inexistencia de omisión legislativa, bajo la apreciación errónea de que ha sido expedida la Ley Integral para las Personas con Discapacidad del Estado de Hidalgo, con lo que se da por cumplimentada la obligación que tiene el Estado Mexicano (entre ellos el Congreso de esa entidad federativa) para garantizar el derecho de esas personas a ser votadas en igualdad de circunstancias. Incluso considera esa ley como una acción afirmativa.

Asimismo, el demandante argumenta que la sentencia es incongruente, porque se adentra a valorar si la mencionada Ley se ajusta a ciertos parámetros, siendo que no fue impugnada. Además, señala, no sustentan las razones por las cuales emiten tal juicio.

El demandante también controvierte la consideración del Tribunal relativa a que no existe una norma que obligue a la implementación de medidas afirmativas que garanticen el derecho de representación política de las personas con discapacidad mediante la posibilidad de ser postuladas como candidatas a algún cargo de elección popular en el Estado de Hidalgo o a algún cargo de elección directa.

Según el actor, ese criterio es incongruente con lo plasmado en la propia sentencia y contrario a lo previsto en la Convención Interamericana para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad, en sus artículos 1, 2 y 29, que establecen entre otras cosas, que no constituye discriminación la distinción o preferencia adoptada por un Estado Parte, a fin de promover la integración social o el desarrollo de las personas con discapacidad; que los Estados Parte se comprometen a adoptar medidas de carácter legislativo para eliminar progresivamente la discriminación contra las personas con discapacidad y

a garantizar que puedan presentarse efectivamente como candidatas en las elecciones, ejercer cargos y desempeñar cualquier función pública.

En este orden de ideas, el demandante señala que, de manera indebida, sin fundamentación ni motivación, el Tribunal local consideró que el Congreso de Hidalgo no ha incurrido en la omisión de establecer las medidas compensatorias o acciones afirmativas para que las personas con discapacidad puedan ser postuladas para cargos de elección popular y ser designadas para los cargos públicos, bajo cuotas reservadas.

## **B. Estudio**

### **B.1. Existencia de omisión legislativa**

Esta Sala Superior ha establecido<sup>17</sup> que la **omisión legislativa de carácter concreto** se configura cuando el poder legislativo no cumple, en un tiempo razonable o dentro del plazo determinado en la Constitución federal, un mandato concreto de legislar, impuesto expresa o implícitamente por la misma Ley Suprema.

Asimismo, ha señalado que la omisión del poder legislativo ordinario se presenta cuando está constreñido a desarrollar en una ley un mandato constitucional y no lo hace; o bien cuando el poder legislativo no emite una ley o parte de ésta, que debería expedir para hacer real y efectivo el mandato constitucional. Ello, se torna más grave cuando las omisiones pueden afectar derechos fundamentales.

Los argumentos a partir de los cuales este órgano jurisdiccional ha sustentado sus criterios respecto de la omisión legislativa parten de lo señalado por la SCJN:

---

<sup>17</sup> Sentencias emitidas, entre otros, en los juicios identificados con las claves SUP-JDC-281/2017, SUP-JDC-114/2017, SUP-JDC-109/2017, SUP-JDC-2665/2014, SUP-JDC-485/2014, SUP-JE-8/2014 y SUP-JRC-122/2013.

- Al resolver la controversia constitucional 14 de 2005, la SCJN estableció directrices claras a partir de temas particulares: **a)** Principio de división de poderes; **b)** Vinculación positiva y negativa de los poderes públicos al sistema competencial de la Constitución federal; **c)** Tipos de facultades de los órganos legislativos; y **d)** Tipos de omisiones a que da lugar el no ejercicio de las facultades otorgadas<sup>18</sup>.
- La vinculación de las autoridades genera un sistema competencial expresado en varias modalidades: **a)** Prohibiciones expresas que funcionan como excepciones o modalidades de ejercicio de otras competencias concedidas; **b)** Competencias o facultades de ejercicio potestativo, caso en el cual el órgano del Estado puede decidir, conforme a Derecho, si ejerce o no la atribución que tenga conferida y, **c)** Competencias o *facultades de ejercicio obligatorio*, en las que el órgano del Estado al que le fueron constitucionalmente conferidas tiene el deber jurídico de ejercerlas.
- En cuanto a las *facultades de ejercicio obligatorio*, la SCJN estableció que son las que el orden jurídico prevé como mandato expreso, esto es, que existe un vínculo jurídico concreto de hacer; de manera que, si no se ejercen, es claro que se genera un incumplimiento constitucional.
- Asimismo, que el deber de ejercer la facultad legislativa se puede encontrar expresa o implícitamente en el texto de las propias normas constitucionales o en el de sus disposiciones transitorias<sup>19</sup>.

---

<sup>18</sup> El criterio está contenido en las tesis de jurisprudencia del Pleno de la SCJN, identificadas con las claves y rubros: P./J. 9/2006, *PRINCIPIO DE DIVISIÓN FUNCIONAL DE PODERES. SUS CARACTERÍSTICAS*, así como P./J. 10/2006, *ÓRGANOS LEGISLATIVOS. TIPOS DE FACULTADES O COMPETENCIAS DERIVADAS DEL PRINCIPIO DE DIVISIÓN FUNCIONAL DE PODERES*.

<sup>19</sup> Tesis de jurisprudencia P./J. 10/2006, de rubro: *ÓRGANOS LEGISLATIVOS. TIPOS DE FACULTADES O COMPETENCIAS DERIVADAS DEL PRINCIPIO DE DIVISIÓN FUNCIONAL DE PODERES*.

- Ahora bien, en atención al principio de división funcional de poderes, los órganos legislativos del Estado cuentan con facultades o competencias de ejercicio potestativo y de ejercicio obligatorio y en su desarrollo pueden incurrir en diversos tipos de omisiones.
- Por un lado, puede darse una omisión absoluta cuando simplemente no han ejercido su competencia de crear leyes ni han externado normativamente voluntad alguna para hacerlo.
- Por otro lado, puede presentarse una omisión relativa cuando al haber ejercido su competencia, lo hacen de manera parcial o simplemente no la realizan integralmente, impidiendo el correcto desarrollo y eficacia de su función creadora de leyes.
- A partir de la combinación de ambos tipos de competencias o facultades -de ejercicio obligatorio y de ejercicio potestativo-, y de omisiones -absolutas y relativas-, pueden presentarse las siguientes omisiones legislativas<sup>20</sup>: **a) Absolutas en competencias de ejercicio obligatorio<sup>21</sup>**; **b) Relativas en competencias de ejercicio obligatorio<sup>22</sup>**; **c) Absolutas en competencias de ejercicio potestativo<sup>23</sup>** y **d) Relativas en competencias de ejercicio potestativo<sup>24</sup>**.
- Así, la SCJN ha determinado que la facultad conferida a las legislaturas de las entidades federativas, por disposición de un artículo transitorio de un decreto de reforma constitucional en el cual se impone a quien

---

<sup>20</sup> El criterio está contenido en las tesis de jurisprudencia P./J. 11/2006, del Pleno de la SCJN, de rubro: *OMISIONES LEGISLATIVAS. SUS TIPOS*.

<sup>21</sup> Son omisiones legislativas *absolutas en competencias de ejercicio obligatorio*, cuando el órgano legislativo tiene la obligación o mandato de expedir una determinada ley y no lo ha hecho.

<sup>22</sup> Se trata de omisiones legislativas *relativas en competencias de ejercicio obligatorio*, cuando el órgano legislativo emite una ley teniendo una obligación o mandato para hacerlo, pero lo realiza de manera incompleta o deficiente.

<sup>23</sup> Son omisiones legislativas *absolutas en competencias de ejercicio potestativo*, en las que el órgano legislativo decide no actuar debido a que no hay un mandato u obligación que así se lo imponga.

<sup>24</sup> Son omisiones legislativas *relativas en competencias de ejercicio potestativo*, en las que el órgano legislativo decide hacer uso de su competencia potestativa para legislar, pero al emitir la ley lo hace de manera incompleta o deficiente.

legisla el deber jurídico de establecer las medidas legislativas necesarias, con objetivos concretos y determinados por la propia norma constitucional, constituye una facultad de ejercicio obligatorio, en tanto que deriva de un mandato expreso del órgano reformador de la Constitución federal y que la omisión en el cumplimiento merma la eficacia plena de la Ley Fundamental.

- En este orden de ideas, ante esa facultad de ejercicio obligatorio, el órgano legislativo no tiene la opción de decidir si crea o expide una norma general determinada, sino que existe un mandato o una obligación a su cargo de expedirla o crearla, que puede encontrarse expresa o implícitamente en el texto de las propias normas constitucionales o en el de sus disposiciones transitorias.<sup>25</sup>

Conforme a lo expuesto, esta Sala Superior ha considerado que es factible concluir que las omisiones legislativas de facultades de ejercicio obligatorio pueden vulnerar los derechos humanos, así como los principios constitucionales que rigen las elecciones: certeza, imparcialidad,

<sup>25</sup> Tesis de jurisprudencia P./J. 10/2006, de rubro: *ÓRGANOS LEGISLATIVOS. TIPOS DE FACULTADES O COMPETENCIAS DERIVADAS DEL PRINCIPIO DE DIVISIÓN FUNCIONAL DE PODERES.*

En este mismo sentido se ha pronunciado la Primera Sala de la SCJN, como se advierte del criterio contenido en la tesis aislada 1ª. XXII/2018 (10ª.), de rubro: *OMISIONES LEGISLATIVAS. LOS TRIBUNALES DE AMPARO TIENEN FACULTADES PARA ORDENAR LA RESTITUCIÓN DE LOS DERECHOS DE LOS QUEJOSOS CUANDO ÉSTOS HAYAN SIDO VIOLADOS POR*, al señalar que *“...cuando exista omisión legislativa el Poder Legislativo no es libre para decidir no legislar. En efecto, cuando la Constitución establece un deber de legislar respecto de algún tema en específico a cargo del Poder Legislativo, el ejercicio de la facultad de legislar deja de ser discrecional y se convierte en una competencia de ejercicio obligatorio...”*.

Asimismo, esa Sala, en la tesis aislada 1ª. LVIII/2018 (10ª.), de rubro: *JUICIO DE AMPARO INDIRECTO. ES PROCEDENTE CONTRA OMISIONES LEGISLATIVAS*, ha hecho referencia a *“...omisiones legislativas propiamente dichas, es decir, cuando exista un mandato constitucional que establezca de manera precisa el deber de legislar en un determinado sentido y esa obligación haya sido incumplida total o parcialmente...”*. En similar sentido, en la tesis aislada 1ª. XX/2018 (10ª.), de rubro *OMISIONES LEGISLATIVAS. SU CONCEPTO PARA FINES DEL JUICIO DE AMPARO*, ha considerado que *“...sólo habrá omisión legislativa propiamente dicha cuando exista un mandato constitucional que establezca de manera precisa el deber de legislar en determinado sentido y esa obligación haya sido incumplida total o parcialmente...”*.

Por su parte, la Segunda Sala de la SCJN, también ha emitido pronunciamiento al respecto, como se advierte en el criterio contenido en la tesis aislada 2ª. LXXXIII/2018 (10ª.), de rubro: *OMISIONES LEGISLATIVAS ABSOLUTAS. SU IMPUGNACIÓN NO CONFIGURA UN MOTIVO MANIFIESTO E INDUDABLE DE IMPROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO*, al considerar *“...omisiones legislativas absolutas, esto es, la falta de cumplimiento de un mandato expreso del Poder Reformador que vincula a diversas autoridades a realizar las adecuaciones necesarias para dar efectividad a un precepto constitucional...”*.

independencia, profesionalismo, legalidad, objetividad y máxima publicidad.

En atención a la línea jurisprudencial trazada por este órgano jurisdiccional, en el particular **se actualiza el supuesto de omisión legislativa relativa del Congreso del Estado**, por lo siguiente:

- Como se expone a continuación, la obligación de diseñar acciones afirmativas para garantizar la participación de personas con discapacidad deriva de tratados internacionales ratificados por México.
- El Congreso local ya emitió una legislación, pero su regulación es incompleta al no cumplir con ese mandato de los tratados internacionales.
- En efecto, el poder legislativo de Hidalgo emitió en dos mil diez la *Ley integral para las personas con discapacidad del estado de Hidalgo*, sin embargo, la regulación es incompleta pues se limitó a establecer que: *“las personas con discapacidad tienen derecho de votar y ser votados en elecciones, Estatales y Municipales, así mismo, el derecho a desempeñar cargos y funciones públicas, previo cumplimiento de los requisitos establecidos en las Leyes de la materia”<sup>26</sup>.*

Para garantizar la participación política de las personas con discapacidad, la Ley prevé que: *el Instituto Estatal Electoral garantizará que, los procedimientos, instalaciones y materiales electorales, creados para ejercer el derecho al sufragio, utilicen avances tecnológicos y de facilitación, destinados al uso, por parte de las personas con discapacidad, de manera que sean apropiados, accesibles, fáciles de entender y utilizar, procurando en todo momento la máxima independencia posible para emitir su voto.*

---

<sup>26</sup> Ley Integral para las Personas con Discapacidad del Estado de Hidalgo, artículo 76, segundo párrafo.

- Así, a diferencia de lo que sucede cuando la Ley regula el derecho a votar, en donde se especifica que deben tomarse ciertas medidas para hacerlo accesible, cuando prevé el derecho a ser electa y/o electo lo hace sólo en términos formales,<sup>27</sup> sin hacerse cargo de las cuestiones estructurales que complican el ejercicio de ese derecho. De ahí la pertinencia de legislar en materia de acciones afirmativas para hacer efectivo el derecho a ser votado o votada.

## **B.2. La obligación de adoptar medidas derivada de instrumentos internacionales**

De lo previsto en la *Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad*<sup>28</sup> y en la *Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad*<sup>29</sup>, se **deriva la obligación del Estado Mexicano de diseñar acciones afirmativas para las personas con discapacidad**, por lo que el Congreso local, en el ámbito de sus atribuciones, debe tomar las medidas necesarias y pertinentes a fin de contemplarlas.

En este orden de ideas, asiste la razón al demandante al argumentar que es indebida la determinación del Tribunal local en el sentido de que no existe una norma que obligue a la implementación de medidas afirmativas que garanticen el derecho de representación política de las personas con

---

<sup>27</sup> Artículo 76 de la Ley Integral para las Personas con Discapacidad del Estado de Hidalgo: Las personas con discapacidad tienen derecho a la participación en política. Para ello, el Instituto Estatal Electoral garantizará que, los procedimientos, instalaciones y materiales electorales, creados para ejercer el derecho al sufragio, utilicen avances tecnológicos y de facilitación, destinados al uso, por parte de las personas con discapacidad, de manera que sean apropiados, accesibles, fáciles de entender y utilizar, procurando en todo momento la máxima independencia posible para emitir su voto.

De igual manera, las personas con discapacidad tienen derecho de votar y ser votados en elecciones, Estatales y Municipales, así mismo, el derecho a desempeñar cargos y funciones públicas, previo cumplimiento de los requisitos establecidos en las Leyes de la materia.

<sup>28</sup> Ratificada por México el 17 de diciembre 2007. Ver: [https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg\\_no=IV15&chapter=4&clang=en](https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV15&chapter=4&clang=en)

<sup>29</sup> Ratificada por México el 6 de diciembre de 2000. Ver: <http://www.oas.org/juridico/spanish/firmas/a-65.html>

discapacidad mediante la posibilidad de ser postuladas como candidatas a algún cargo de elección popular en el Estado de Hidalgo o a algún cargo de designación directa.

Asimismo, le asiste la razón al señalar que la sentencia controvertida es incongruente y contraria a lo previsto en la Convención Interamericana, cuyos artículos 1, 2 y 29, establecen entre otras cosas, que no constituye discriminación la distinción o preferencia adoptada por un Estado Parte, a fin de promover la integración social o el desarrollo de las personas con discapacidad; que los Estados Parte se comprometen a adoptar medidas de carácter legislativo para eliminar progresivamente la discriminación contra las personas con discapacidad y a garantizar que puedan presentarse efectivamente como candidatas en las elecciones, ejercer cargos y desempeñar cualquier función pública.

Tales motivos de disenso resultan **fundados**, de acuerdo con lo que a continuación se expone.

Hasta el momento, las omisiones legislativas estudiadas por la Sala Superior han versado sobre obligaciones derivadas de un mandato del Poder Reformador de la Constitución<sup>30</sup> y, ciertamente, en términos formales, constitucionalmente no existe la obligación de incluir medidas afirmativas o cuotas para personas con discapacidad<sup>31</sup>, ni por una norma en específico ni por mandato expreso del Poder Reformador de la Constitución.

---

<sup>30</sup> Ver por ejemplo las siguientes sentencias de la Sala Superior: JDC-281/2017, JDC-114/2017, JDC-109/2017, JDC-2665/2014, JDC-485/2014, JE-8/2014 y JRC-122/2013.

<sup>31</sup> La única referencia constitucional expresa a la discapacidad se encuentra en el artículo primero que prohíbe toda discriminación motivada, entre otras razones, por las discapacidades. En la reforma del 14 de agosto de 2001, se introdujo esta idea pero se aludía a "*capacidades diferentes*" término que fue modificado por "*las discapacidades*" con la reforma del 4 de diciembre de 2006. En el artículo segundo transitorio de la reforma de 2011 se señalaba que: "Al entrar en vigor estas reformas, el Congreso de la Unión y las Legislaturas de las entidades federativas deberán realizar las adecuaciones a las leyes federales y constitucionales locales que procedan y reglamenten lo aquí estipulado".



Sin embargo, las fuentes de las obligaciones que tienen las autoridades estatales (incluidos, desde luego, los poderes legislativos locales) son de origen nacional e internacional.

En efecto, la reforma constitucional en materia de derechos humanos de dos mil once, cambió el paradigma de la relación del derecho nacional con el internacional al establecerse en el artículo primero que “[*l*]as normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia”.

Así, se incorpora expresamente en la Constitución, por un lado, el principio *pro persona* reconocido en el artículo 29 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y en el artículo 5 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. 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.

Al resolver el expediente varios 912 de 2010, el Pleno de la SCJN determinó que, con base en el artículo primero constitucional, todas las autoridades del país, dentro del ámbito de sus competencias, se encuentran obligadas a velar por los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales firmados por el Estado Mexicano. Para ello, señaló, la guía debe ser el principio *pro persona*.

De ahí que la SCJN estableciera que el artículo 1º constitucional debe interpretarse de manera conjunta con lo que dispone el artículo 133 de la Constitución, por lo que “*el parámetro de análisis de este tipo de control [constitucional y convencional] que deberán ejercer todos los jueces del país, se integra*” por los siguientes parámetros:

- Los derechos humanos contenidos en la Constitución y en los tratados internacionales en los que el Estado mexicano sea parte;
- La jurisprudencia del Poder Judicial de la Federación;
- Los criterios vinculantes de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y los criterios orientadores de la jurisprudencia y precedentes de dicho tribunal internacional.

Asimismo, el Alto Tribunal, al resolver la contradicción de tesis 293 de 2011, generó una dimensión sustancial en la comprensión, interpretación y aplicación de los derechos humanos:

- 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.
- La supremacía constitucional se predica de *todos los derechos humanos* incorporados al ordenamiento mexicano, en tanto forman parte de un mismo catálogo o conjunto normativo; por esta razón, las normas de derechos humanos contenidas en tratados internacionales y en la Constitución **no se relacionan entre sí en términos jerárquicos**, ya que con la incorporación de los tratados al orden jurídico, los derechos humanos en ellos contenido, se integran al catálogo constitucional, de modo que, estas normas no contravienen el principio de supremacía constitucional, al formar parte del conjunto normativo respecto del cual se predica la supremacía.
- En caso de que las normas constitucionales y las normas internacionales, se refieran a un mismo derecho, éstas se articularán de forma que **se den prioridad a aquéllas cuyo contenido proteja de manera más favorable** a su titular, con lo que se privilegia al principio *pro persona*.

En este orden de ideas, es obligación de todas las autoridades promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, así como interpretar las normas relativas a los mismos, favoreciendo en todo tiempo a las personas con la protección más amplia.

Ahora bien, existen obligaciones internacionales que se hacen cargo de que el reconocimiento formal y neutral de los derechos político-electorales no alcanza para hacerlos realidad, cuando, justamente, la aspiración de cualquier régimen democrático es que los derechos se materialicen en los proyectos de vida de las personas.

En efecto, las personas con discapacidad tienen los mismos derechos que todas las personas, pero no se encuentran en iguales condiciones para ejercerlos<sup>32</sup>, lo que se agrava por el entorno económico y social. Ni el Derecho ni el sistema electoral pueden ser ajenos a esa realidad que conduce a la exclusión.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos<sup>33</sup> ha reiterado que:

- Las personas con discapacidad a menudo son objeto de discriminación, por lo que los Estados deben adoptar las medidas necesarias para que toda discriminación asociada con las discapacidades sea eliminada, y para propiciar la plena integración de esas personas en la sociedad;
- Toda persona en situación de vulnerabilidad es titular de una protección especial;
- Es obligación de los Estados promover la inclusión de las personas con discapacidad por medio de la igualdad de condiciones, oportunidades y participación en todas las esferas de la sociedad;

---

<sup>32</sup> El propio Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (artículo 5) dispone que: “el Tribunal Electoral tiene el deber de establecer protecciones jurídicas especiales en favor de los grupos en situación de vulnerabilidad, considerando sus particulares condiciones de desigualdad o desventaja, facilitándoles el acceso efectivo a la tutela judicial electoral”.

<sup>33</sup> Caso Furlan y Familiares Vs. Argentina. Sentencia de 31 de agosto de 2012, párrafos 134 y 135. Los pies de página del original fueron omitidos.

- La adopción de medidas positivas es imperativa y son determinables a partir de las necesidades de protección del sujeto -ya sea por su condición personal o por la situación específica en que se encuentre, como la discapacidad;
- Es necesario que los Estados promuevan prácticas de inclusión social y adopten medidas de diferenciación positiva para remover barreras.

Incluso, en ciertos casos y en términos de la tesis XXVII/2016<sup>34</sup> y del juicio ciudadano 1150 de 2018 resuelto por esta Sala Superior<sup>35</sup> podría decirse que, cuando se trata de personas con discapacidad, las autoridades tienen obligaciones reforzadas<sup>36</sup>.

En este sentido, la Convención Americana sobre Derechos Humanos<sup>37</sup>; el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos<sup>38</sup> y la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad<sup>39</sup> reconocen de manera formal el derecho a la igualdad y los derechos político-electorales<sup>40</sup>. Asimismo, estos tratados establecen que los Estados deben

---

<sup>34</sup> En ese contexto, las autoridades electorales tienen el deber reforzado de hacer efectiva la participación política de todas las personas en igualdad real de oportunidades, evitando patrones socioculturales, prejuicios, estereotipos y prácticas consuetudinarias de cualquier otra índole basadas en la idea de prevalencia de uno de los sexos sobre el otro. Tesis XXVII/2016, de rubro: AUTORIDADES ELECTORALES. LA PROPAGANDA INSTITUCIONAL DIRIGIDA A PROMOVER LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA DE LA CIUDADANÍA DEBE EMPLEAR LENGUAJE INCLUYENTE EN ARAS DE GARANTIZAR EL PRINCIPIO DE IGUALDAD.

<sup>35</sup> En ese caso se enfatizó que: *“Por tanto, esta Sala Superior considera que, en el caso particular del Estado de Zacatecas, las personas con discapacidad, como grupo de personas en situación vulnerable, deben ser sujetos de una protección reforzada para generar las condiciones necesarias para que puedan ejercer de forma plena y en condiciones de igualdad sus derechos entre otros los de carácter político-electoral.”* Las negritas son del original.

<sup>36</sup> Tomar en cuenta también lo dicho por la Corte Interamericana en el párrafo 250 de la sentencia del caso González y otras (“Campo Algodonero”) Vs. México (16 de noviembre de 2009): “[...] en casos de violencia contra la mujer, los Estados tienen, además de las obligaciones genéricas contenidas en la Convención Americana, una obligación reforzada a partir de la Convención Belém do Pará.” En igual sentido se encuentran, por ejemplo, los siguientes casos de la Corte Interamericana: Rosendo Cantú y otra Vs. México (sentencia de 31 de agosto de 2010) párrafo 178; Fernández Ortega y otros Vs. México (sentencia de 30 de agosto de 2010), párrafo 194.

En términos similares, pero para casos de niñas y niños con discapacidad, ver Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Furlan y Familiares Vs. Argentina. Sentencia de 31 de agosto de 2012, párrafos 136 y 201.

<sup>37</sup> Artículos 1, 23 y 24.

<sup>38</sup> Artículos 2, 3, 25 y 26.

<sup>39</sup> Artículos 5 y 29.

<sup>40</sup> En términos formales, este derecho también se reconoce en Ley Integral para las Personas con Discapacidad del Estado de Hidalgo:

adoptar las disposiciones de derecho interno que sean necesarias para hacer efectivos esos derechos<sup>41</sup>.

Así, se desprende el deber de todas las autoridades mexicanas de introducir en el derecho interno las modificaciones necesarias para asegurar el cumplimiento de las obligaciones derivadas de esos tratados. Ello tiene que ver con el *efecto útil* de las convenciones<sup>42</sup>.

En este sentido, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha destacado que -a partir del principio de efecto útil y de las necesidades de protección de personas y grupos en situación de vulnerabilidad, marginalización y discriminación- el Estado se encuentra especialmente obligado a garantizar las condiciones jurídicas y administrativas que aseguren el ejercicio los derechos, en atención al principio de igualdad ante la ley<sup>43</sup>.

Asimismo, ha señalado<sup>44</sup> que el deber de adoptar medidas tiene dos vertientes:

**A. La supresión de las normas y prácticas de cualquier naturaleza que entrañen violación a las garantías previstas en la Convención.**

---

Artículo 76.- Las personas con discapacidad tienen derecho a la participación en política. Para ello, el Instituto Estatal Electoral garantizará que, los procedimientos, instalaciones y materiales electorales, creados para ejercer el derecho al sufragio, utilicen avances tecnológicos y de facilitación, destinados al uso, por parte de las personas con discapacidad, de manera que sean apropiados, accesibles, fáciles de entender y utilizar, procurando en todo momento la máxima independencia posible para emitir su voto.

De igual manera, las personas con discapacidad tienen derecho de votar y ser votados en elecciones, Estatales y Municipales, así mismo, el derecho a desempeñar cargos y funciones públicas, previo cumplimiento de los requisitos establecidos en las Leyes de la materia.

<sup>41</sup> Ver artículo 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, así como 2.2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Más adelante se aborda lo relacionado con este deber respecto de las dos convenciones en materia de discapacidad.

<sup>42</sup> La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que: *las disposiciones de derecho interno que se adopten para tales fines han de ser efectivas (principio del effet utile), lo que significa que el Estado tiene la obligación de consagrar y adoptar en su ordenamiento jurídico interno todas las medidas necesarias para que lo establecido en la Convención sea realmente cumplido y puesto en práctica.* Caso de personas dominicanas y haitianas expulsadas Vs. República Dominicana. Sentencia de 28 de agosto de 2014, párrafo 271.

<sup>43</sup> Caso Comunidad Indígena Xákmok Kásek Vs. Paraguay. Sentencia de 24 de agosto de 2010, párrafo 250.

<sup>44</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Castillo Petrucci y Otros Vs. Perú. Sentencia de 30 de mayo de 1999, párrafo 207.

B. La expedición de normas y el desarrollo de prácticas conducentes a la efectiva observancia de dichas garantías.

A ello se suma que, a raíz de la ratificación<sup>45</sup> que hizo México de la *Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad*<sup>46</sup>, se deben adoptar todas las medidas que sean pertinentes para hacer efectivos los derechos reconocidos en esa Convención, así como todas aquellas medidas para modificar o derogar leyes, reglamentos, costumbres y prácticas existentes que constituyan discriminación contra las personas con discapacidad<sup>47</sup>.

Asimismo, dado que el objeto<sup>48</sup> de la *Convención de la ONU* es asegurar el pleno goce de los derechos de las personas con discapacidad<sup>49</sup>, se tiene que uno de sus principios es la *participación e inclusión plenas y efectivas en la sociedad*<sup>50</sup>.

En este sentido, en el artículo 29 se establece que los Estados Partes garantizarán los derechos políticos de las personas con discapacidad, así como la posibilidad de que gocen de ellos en igualdad de condiciones. En consecuencia, se comprometen a asegurarles participación plena y efectiva en la vida política y pública directamente o a través de representantes.

Desde luego, la Convención de la ONU determina que ello incluye el derecho y la posibilidad de que las personas con discapacidad sean electas, lo que implica la protección del derecho a presentarse

---

<sup>45</sup> 17 de diciembre 2007. Ver: [https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg\\_no=IV-15&chapter=4&clang=en](https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-15&chapter=4&clang=en)

<sup>46</sup> En adelante Convención de la ONU.

<sup>47</sup> Artículo 4 incisos a y b.

<sup>48</sup> En el mismo sentido, la Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad, establece como objetivos *la prevención y eliminación de todas las formas de discriminación contra las personas con discapacidad y propiciar su plena integración en la sociedad* (artículo II).

<sup>49</sup> Artículo 1.

<sup>50</sup> Artículo 3.c.

efectivamente como candidatas en las elecciones, ejercer cargos y desempeñar cualquier función pública en todos los niveles de gobierno<sup>51</sup>.

A esto se suma que el artículo 5 de la Convención prevé la posibilidad de que se diseñen *las medidas específicas que sean necesarias para acelerar o lograr la igualdad de hecho de las personas con discapacidad*, mismas que no podrán ser tildadas de discriminatorias tomando en cuenta cuál es su finalidad<sup>52</sup>.

En igual sentido, la *Convención Interamericana para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad*<sup>53</sup>, determina<sup>54</sup> que los Estados se comprometen a adoptar todas las medidas necesarias para eliminar la discriminación de las personas con discapacidad y propiciar su plena integración en la sociedad.

---

<sup>51</sup> **Artículo 29. Participación en la vida política y pública**

Los Estados Partes garantizarán a las personas con discapacidad los derechos políticos y la posibilidad de gozar de ellos en igualdad de condiciones con las demás y se comprometerán a:

a) Asegurar que las personas con discapacidad puedan participar plena y efectivamente en la vida política y pública en igualdad de condiciones con las demás, directamente o a través de representantes libremente elegidos, incluidos el derecho y la posibilidad de las personas con discapacidad a votar y ser elegidas, entre otras formas mediante:

[...]

ii) La protección del derecho de las personas con discapacidad a emitir su voto en secreto en elecciones y referéndum públicos sin intimidación, y a presentarse efectivamente como candidatas en las elecciones, ejercer cargos y desempeñar cualquier función pública a todos los niveles de gobierno, facilitando el uso de nuevas tecnologías y tecnologías de apoyo cuando proceda;

[...]

<sup>52</sup> En su Observación General 6, el Comité observa que: “70. La exclusión de los procesos electorales y de otras formas de participación en la vida política son ejemplos frecuentes de discriminación basada en la discapacidad. A menudo está estrechamente relacionada con la negación o la limitación de la capacidad jurídica. Los Estados partes deberían tratar de aplicar las medidas siguientes:

a) Reformar las leyes, las políticas y los reglamentos que impiden sistemáticamente a las personas con discapacidad votar o presentarse como candidatas en las elecciones [...] 73. A la luz del contenido normativo y las obligaciones que se han reseñado más arriba, los Estados partes deberían adoptar las medidas siguientes para garantizar la aplicación plena del artículo 5 de la Convención: a) Realizar estudios sobre la armonización de la legislación y las prácticas nacionales con la Convención, derogar las leyes y los reglamentos discriminatorios que sean incompatibles con la Convención, y modificar o abolir los usos y las prácticas que sean discriminatorios contra las personas con discapacidad [...]”

<sup>53</sup> En adelante Convención Interamericana. Ratificada el 6 diciembre de 2000. Ver: <http://www.oas.org/juridico/spanish/firmas/a-65.html>

<sup>54</sup> Artículo III.

En este sentido, la jurisprudencia<sup>55</sup> de la Primera Sala de la SCJN ha señalado que el derecho a la igualdad y a la no discriminación suele transitar por varios ejes<sup>56</sup>, entre ellos la adopción de medidas especiales o afirmativas.

Si el sistema se conforma con el reconocimiento formal del derecho de las personas con discapacidad a ser electas<sup>57</sup> y el Estado no toma las medidas para hacerlo realidad, se pondría en riesgo el derecho a la igualdad y se comprometerían las obligaciones internacionales asumidas por México. De esta forma, queda claro que las cuotas constituyen una de las vías idóneas para garantizar la participación de las personas con discapacidad en los espacios de deliberación y toma de decisiones.

Las observaciones generales del Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad amplían el entendimiento del alcance de la Convención de la ONU y, de acuerdo con lo dicho por la Segunda Sala de la SCJN, constituyen criterios orientadores<sup>58</sup>.

La Observación General 6<sup>59</sup> determina que, las medidas para acelerar o lograr la igualdad de hecho de las personas con discapacidad:

---

<sup>55</sup> Jurisprudencia 44 de 2018, de rubro: DERECHOS FUNDAMENTALES A LA IGUALDAD Y A LA NO DISCRIMINACIÓN. METODOLOGÍA PARA EL ESTUDIO DE CASOS QUE INVOLUCREN LA POSIBLE EXISTENCIA DE UN TRATAMIENTO NORMATIVO DIFERENCIADO.

<sup>56</sup> "1) la necesidad de adoptar ajustes razonables para lograr una igualdad sustantiva y no meramente formal entre las personas; 2) la adopción de medidas especiales o afirmativas, normalmente llamadas "acciones afirmativas"; y, 3) el análisis de actos y preceptos normativos que directa o indirectamente (por resultado), o de forma tácita, sean discriminatorios" *Idem*.

<sup>57</sup> Ver, por ejemplo, el artículo 76 de la Ley Integral para las Personas con Discapacidad del Estado de Hidalgo: Las personas con discapacidad tienen derecho a la participación en política. Para ello, el Instituto Estatal Electoral garantizará que, los procedimientos, instalaciones y materiales electorales, creados para ejercer el derecho al sufragio, utilicen avances tecnológicos y de facilitación, destinados al uso, por parte de las personas con discapacidad, de manera que sean apropiados, accesibles, fáciles de entender y utilizar, procurando en todo momento la máxima independencia posible para emitir su voto.

De igual manera, las personas con discapacidad tienen derecho de votar y ser votados en elecciones, Estatales y Municipales, así mismo, el derecho a desempeñar cargos y funciones públicas, previo cumplimiento de los requisitos establecidos en las Leyes de la materia.

<sup>58</sup> Tesis 2a. CXXX/2016 (10a.), de rubro: COMITÉ SOBRE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD. SUS OBSERVACIONES RESPECTO A LA CONVENCIÓN RELATIVA RESULTAN DE CARÁCTER ORIENTADOR.

<sup>59</sup> Párrafo 28.



- Se mencionan en otros tratados internacionales<sup>60</sup>;
- Consisten en introducir o mantener ciertas ventajas a favor de un grupo insuficientemente representado o marginado;
- Suelen ser de carácter temporal, aunque en algunos casos se precisan medidas específicas permanentes, en función del contexto y las circunstancias, como una deficiencia concreta o los obstáculos estructurales de la sociedad.

Como ejemplos de esas medidas específicas, el Comité menciona, entre otras<sup>61</sup>, los sistemas de cuotas.

Asimismo, en su Observación General 1<sup>62</sup>, el Comité recomienda que se garantice el derecho de las personas con discapacidad a presentarse como candidatas en las elecciones, así como el derecho de ejercer efectivamente cargos y desempeñar cualquier función pública en todos los niveles de gobierno.

Luego, en la Observación General 7<sup>63</sup>, se señala que

*[I]a participación plena y efectiva entraña la inclusión de las personas con discapacidad en distintos órganos de decisión, tanto a nivel local, regional y nacional como internacional, y [...] las organizaciones regionales o municipales. Los Estados partes deberían reconocer, en su legislación y práctica, que todas las personas con discapacidad pueden ser designadas o elegidas para cualquier órgano representativo: por ejemplo, asegurando que se nombre a personas con discapacidad para formar parte de las juntas que se ocupan de cuestiones relativas a la discapacidad a nivel municipal o como responsables de los derechos de las personas con discapacidad en las instituciones nacionales de derechos humanos.*

Los sistemas de cuotas están contemplados para personas en situación de exclusión y discriminación, por ello, tanto el Comité sobre la

---

<sup>60</sup> Artículo 4 de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer o el artículo 1, párrafo 4, de la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial.

<sup>61</sup> Programas de divulgación y apoyo; asignación o reasignación de recursos; selección, contratación y promoción selectivas; medidas de adelanto y empoderamiento, así como los servicios de relevo y la tecnología de apoyo.

<sup>62</sup> Párrafo 49.

<sup>63</sup> Párrafo 31.

Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer<sup>64</sup>, el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial<sup>65</sup> y el Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales<sup>66</sup>, las han contemplado como una respuesta a la necesidad de inclusión de tales grupos.

La pertinencia de las acciones afirmativas deriva de la evidencia de la exclusión política y social, así como de los obstáculos estructurales que complican el ejercicio de los derechos políticos. En este sentido, resulta relevante exponer cuál es la situación en la que viven estas personas en México.

De acuerdo con los resultados de 2018 de la Encuesta Nacional de la Dinámica Demográfica<sup>67</sup>, de los 124.9 millones de personas que habitan el país<sup>68</sup>, 6.3% (7.8 millones)<sup>69</sup> tienen discapacidad<sup>70</sup>. Del total de la población con discapacidad<sup>71</sup>, 45.9% son hombres y 54.1% son mujeres y casi la mitad (49.9%) son personas adultas mayores<sup>72</sup>.

Asimismo, esa encuesta señala que 15.5% (19,360,321) de la población vive con alguna limitación<sup>73</sup>. Del total de la población con alguna limitación, el 47.28% (9,154, 061) son hombres y 52.72% (10,206,260) son mujeres y 30.53% son personas adultas mayores.

---

<sup>64</sup> Ver, por ejemplo: Recomendación General 23, párrafo 15, Recomendación General 25, párrafo 22 y Recomendación General 30, párrafo 73.d.

<sup>65</sup> Ver, por ejemplo: Recomendación General 32, párrafo 13.

<sup>66</sup> Ver, por ejemplo: Recomendación General 23, párrafo 61.

<sup>67</sup> Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (15 de octubre de 2019). *Encuesta Nacional de la Dinámica Demográfica (ENADID) 2018*. Obtenido de <https://www.inegi.org.mx/programas/enadid/2018/>

En adelante, ENADID.

<sup>68</sup> 51.1% son mujeres y 48.9% son hombres; lo que representa una relación de 95 varones por cada 100 mujeres a nivel nacional.

<sup>69</sup> Las mayores prevalencias se ubican en los siguientes estados: Zacatecas (9.6%), Tabasco (9.4%), Guerrero (8.7%), Michoacán de Ocampo (8.6%), Veracruz (8.2%) y Colima (8.1%).

<sup>70</sup> Ello, en al menos una de las actividades sobre las cuales se indaga: caminar, subir o bajar usando sus piernas; ver (aunque use lentes); mover o usar brazos o manos; aprender, recordar o concentrarse; escuchar (aunque use aparato auditivo); bañarse, vestirse o comer; hablar o comunicarse y lo relacionado a problemas emocionales o mentales (sic).

<sup>71</sup> En la encuesta se señala que *discapacidad* incluye a las personas que tienen como respuesta no puedo hacerlo o lo hace con mucha dificultad a las actividades sobre las que se indaga.

<sup>72</sup> Personas que tienen 60 años o más.

<sup>73</sup> En la encuesta, la noción de *limitación* incluye a las personas que respondieron tener poca dificultad para hacer al menos una de las actividades indagadas.

La ENADID reporta que en Hidalgo el 6.2% de su población tiene alguna discapacidad y 15.4% tiene alguna limitación.

Asimismo, se estima que, de los 31.5 millones de hogares del país, en 6.1 millones vive al menos una persona con discapacidad (19 de cada 100). En 78% de ellos hay una persona con discapacidad, en 18% dos personas y en 3% tres o más<sup>74</sup>.

Además, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social reportó que, en 2016, la mitad (49.4%) de las personas con discapacidad vive en situación de pobreza; 39.4% vive en pobreza moderada y el 10% en pobreza extrema<sup>75</sup>.

A ello se suma que las personas sin discapacidad pueden llegar a ganar hasta 151% más que las personas con discapacidad, dependiendo del tipo de discapacidad de la que se trate<sup>76</sup>.

Por otro lado, la Encuesta Nacional sobre Discriminación<sup>77</sup> de 2017<sup>78</sup> detectó<sup>79</sup> que el 58.3% de las personas con discapacidad declaró haber

---

<sup>74</sup> Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática [INEGI], (2012). Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) 2012. También véase Ficha temática "Personas con discapacidad" CONAPRED consultada 15 octubre de 2019 y disponible en [https://www.conapred.org.mx/index.php?contenido=pagina&id=565&id\\_opcion=705&op=705](https://www.conapred.org.mx/index.php?contenido=pagina&id=565&id_opcion=705&op=705)

<sup>75</sup> Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social [CONEVAL], (2017). Resultados de pobreza en México 2016. También véase Ficha temática "Personas con discapacidad" CONAPRED consultada 15 octubre de 2019 y disponible en [https://www.conapred.org.mx/index.php?contenido=pagina&id=565&id\\_opcion=705&op=705](https://www.conapred.org.mx/index.php?contenido=pagina&id=565&id_opcion=705&op=705)

<sup>76</sup> Cfr. Solís, P. (2017) Discriminación estructural y desigualdad social: con casos ilustrativos para jóvenes indígenas, mujeres y personas con discapacidad. México: CONAPRED-CEPAL. También véase Ficha temática "Personas con discapacidad" CONAPRED consultada 15 octubre de 2019 y disponible en [https://www.conapred.org.mx/index.php?contenido=pagina&id=565&id\\_opcion=705&op=705](https://www.conapred.org.mx/index.php?contenido=pagina&id=565&id_opcion=705&op=705)

<sup>77</sup> Datos consultados a partir de la "Presentación de Resultados" de la Encuesta Nacional sobre Discriminación (ENADIS) 2017. Consultada en <https://www.inegi.org.mx/programas/enadis/2017/default.html#Documentacion> el 15 de octubre de 2019. También véase el comunicado de prensa núm. 346/18 de 6 de agosto 2018 sobre ENADIS 2017, disponible en <https://bit.ly/2Md7QYl>, consultado en 15 de octubre de 2019.

<sup>78</sup> En adelante, ENADIS.

<sup>79</sup> Los resultados de la ENADIS 2017 se obtuvieron de una muestra nacional de 39,101 viviendas (102,245 personas) en entornos rurales y urbanos. Los estados con más alta prevalencia de

sido discriminada por su condición, mientras que el 30.9% de esas personas señalaron que en los últimos 12 meses se les negó al menos un derecho. Asimismo, el 28.9% de personas con discapacidad mencionó haber experimentado al menos una situación de discriminación en los últimos 5 años.

La ENADIS también dio cuenta de que el 48.1% de las personas con discapacidad considera que sus derechos se respetan poco o nada. A lo que se suma que el 58% de la población de 18 años o más considera que los derechos de las personas con discapacidad se respetan poco o nada, mientras que otro 42% considera que se respetan “mucho o algo”. En ese grupo poblacional de 18 años o más, el 71.5% de personas está de acuerdo en que *las personas con discapacidad son rechazadas por la mayoría de la gente*.

Además, esta encuesta, detectó que:

- Un 15% de mujeres y un 18% de hombres no le rentaría un cuarto de su vivienda a una persona con discapacidad.
- Un 14% de mujeres y un 13% de hombres no estaría de acuerdo en que una hija o hijo se casara con una persona con discapacidad.
- 24% de mujeres y 25% de hombres consideran que las personas con discapacidad son de poca ayuda en el trabajo.
- El 51.7% de población indígena mujer con alguna discapacidad declaró haber sido discriminada por algún motivo o condición personal en los últimos 12 meses.
- 31.1% de personas con discapacidad considera que el problema principal al que se enfrenta en el país es a las calles, instalaciones y transportes inadecuados.
- 30% de personas con discapacidad considera que el problema principal al que se enfrenta en el país es a falta de oportunidades para encontrar empleo.
- 21.5% de personas con discapacidad considera que el problema principal al que se enfrenta en el país es al costo en cuidados, terapias y tratamientos.
- Los principales ámbitos donde las personas que tienen alguna discapacidad percibieron haber sido discriminadas en el último año son los servicios médicos, la calle o transporte público, y la familia.

---

discriminación son: Puebla (28.4), Colima (25.6), Guerrero (25.1), Oaxaca (24.9) y Morelos (24.4). Hidalgo tiene un porcentaje de 17.8% y se ubica por debajo de la media.

- El 19.3% de personas con discapacidad declaró que las hacen sentir o miran de forma incómoda.

Por lo que se refiere al ejercicio de los derechos político-electorales de las personas con discapacidad, la información con que se cuenta es la siguiente:

**1. Credencialización.** Durante el periodo de 2013 a 2018, 453,970 personas con discapacidad acudieron a realizar el trámite para obtener su credencial de elector<sup>80</sup> en los módulos del INE<sup>81</sup>.

**2. Participación como funcionarias y funcionarios de casilla<sup>82</sup>.** En el Proceso Electoral Federal 2017-2018<sup>83</sup> se designaron a 1,963 personas con discapacidad como funcionarias y funcionarios de mesa directiva de casilla de los cuales sólo 1,564 aceptaron participar (912 hombres y 652 mujeres)<sup>84</sup>.

**3. Ejercicio del derecho al voto<sup>85</sup>.** De acuerdo con el INE<sup>86</sup>, 58,415 mujeres y 46,641 hombres con discapacidad acudieron a votar<sup>87</sup> en el

---

<sup>80</sup> Datos del Registro Federal de Electores de 2013 a 2018 citados por Morales G., "Perspectiva global de la democracia incluyente" en *Desafíos de la Democracia Incluyente*, coord. Pérez Cepeda, M.; Eguiarte Mereles, C., (CDMX: Tirant lo Blanch, 2019), 279.

<sup>81</sup> En adelante INE.

<sup>82</sup> Respecto de este rubro, es importante destacar que el INE implementó el Protocolo para la Inclusión de Personas con Discapacidad como funcionarios y funcionarias de Mesas Directivas de Casilla.

<sup>83</sup> En total, 908,301 ciudadanos y ciudadanas participaron como funcionarios y funcionarias de casillas. Instituto Nacional Electoral, *Numeralia del proceso electoral 2017-2018*, p. 74. Disponible en <https://www.ine.mx/numeralia-proceso-electoral-2017-2018/> (consultado el 21 de octubre de 2019).

<sup>84</sup> Instituto Nacional Electoral, "Informe. Implementación de medidas incluyentes para personas con discapacidad en el Proceso Electoral Federal 2017-2018", p. 15-17. Disponible en [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/481063/INFORME\\_FINAL\\_PcD.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/481063/INFORME_FINAL_PcD.pdf) (consultado el 16 de octubre de 2019).

<sup>85</sup> Para atender las discapacidades motriz y visual, el INE instrumentó la mampara especial, la plantilla y la etiqueta de las urnas en Braille. Véase en Instituto Nacional Electoral, "Informe sobre la información recabada de los formatos de registro de personas con discapacidad que acudieron a votar en el Proceso Electoral Federal 2017-2018". Informe presentado en diciembre 2018, p. 7. Consultado el 16 de octubre de 2019.

<sup>86</sup> Óp. Cit. 3, pp.6.

<sup>87</sup> En ese proceso electoral 56,611,027 personas ejercieron su derecho al voto. Instituto Nacional Electoral, *Cóputos Distritales 2018 Elecciones Federales*. Disponible en <https://computos2018.ine.mx/#/presidencia/nacional/1/1/1/1> (consultado el 21 de octubre de 2019).

proceso electoral de 2017-2018<sup>88</sup>. Entre los votantes, la discapacidad que más se presentó fue la motriz<sup>89</sup> y luego la visual<sup>90</sup>. Las personas reportadas como con “otra discapacidad”<sup>91</sup> fueron 17,839<sup>92</sup>.

**4. Candidaturas.** Durante el proceso electoral 2017-2018, en las elecciones federales y concurrentes, se registraron 61 candidaturas de personas con discapacidad (21 mujeres y 40 hombres) de las cuales 21 fueron suplentes y el resto propietarios; 19 contendieron por cargos federales y el resto por cargos locales. Estas candidaturas representan el 0.33% de cargos que se eligieron durante el mencionado proceso. Además, el día de la jornada electoral, de las 6,864 candidaturas vigentes sólo 19 fueron de personas con discapacidad (0.28%).<sup>93</sup>

**5. Ejercicio del cargo.** Únicamente se cuenta con el reporte de una senadora con discapacidad motriz, electa por el principio de mayoría relativa<sup>94</sup> e integrante de la LXIII Legislatura, así como un diputado federal con discapacidad visual<sup>95</sup>, electo por el principio de representación proporcional por Hidalgo de la LXIV Legislatura. A nivel local, a partir de lo resuelto por la Sala Superior<sup>96</sup>, la legislatura LXIII del Estado de Zacatecas<sup>97</sup> actualmente se encuentra integrada por una persona con discapacidad, electa por el principio de representación proporcional.

---

<sup>88</sup> A las casillas urbanas asistieron 44,540 mujeres y 34,291 hombres; a las no urbanas 12,795 mujeres y 11,491 hombres y a las casillas sin registro de ubicación 1,080 mujeres y 859 hombres. La participación de las mujeres prevaleció en los tres tipos de casillas. Op. Cit. 3, pp.6.

<sup>89</sup> 24,900 personas con silla de ruedas; 8,843 personas con andadera; 37,598 con muletas o bastón; 2,179 con falta de extremidades superiores. Op. Cit. 3, pp.7.

<sup>90</sup> 18, 507 personas. Ídem.

<sup>91</sup> No se tiene información suficiente puesto que “(...) el formato estaba diseñado para marcar la cantidad de personas y no el tipo de discapacidad que éstas presenten; sin embargo, se detectaron en algunos registros, reportes de artritis, discapacidad auditiva-motriz, sordomudo (sic), Parkinson y síndrome de Down. Op. Cit. 3, pp.9.

<sup>92</sup> Op. Cit. 3, pp.7.

<sup>93</sup> Op. Cit. 2, p.35. Disponible en [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/481063/INFORME\\_FINAL\\_PcD.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/481063/INFORME_FINAL_PcD.pdf) (consultado el 16 de octubre de 2019).

<sup>94</sup> Ver: <http://www.senado.gob.mx/64/senador/712> (consultado el 16 de octubre de 2019).

<sup>95</sup> Ver [http://sitl.diputados.gob.mx/LXIV\\_leg/curricula.php?dipt=494](http://sitl.diputados.gob.mx/LXIV_leg/curricula.php?dipt=494) (consultado el 16 de octubre de 2019).

<sup>96</sup> Ver SUP-JDC-1150/2018.

<sup>97</sup> Ver <https://www.congresozaq.gob.mx/63/perfil/pmf> (consultado 20 de octubre de 2019).

Respecto de otros rubros importantes, por ejemplo, campañas accesibles y voto de personas que no están en condiciones de trasladarse a una casilla para ejercer el voto, no se cuenta con información.

Estos datos revelan que<sup>98</sup>:

- Hay un importante número de personas con discapacidad en México que se encuentran en situación de pobreza y de discriminación.
- Gradualmente se han implementado medidas que hacen accesible el entorno a fin de que personas con discapacidad puedan ejercer sus derechos políticos.
- Existe evidencia de que son muy pocos los casos de personas con discapacidad ocupando un cargo público.

Esta información evidencia que es necesario crear medidas que abran espacios de representación descriptiva en los órganos de deliberación y toma de decisiones. En este sentido, es pertinente recordar lo que el Comité señala sobre ese punto: “[/]la participación plena y efectiva puede ser también una herramienta de transformación para cambiar la sociedad y promover el empoderamiento y la capacidad de acción de las personas”<sup>99</sup>.

Además, de acuerdo con lo señalado por ese mismo Comité<sup>100</sup>, el derecho de las personas con discapacidad a participar en la vida política y pública reviste capital importancia para asegurar que sean incluidas de manera igualitaria, plena y efectiva en la sociedad. El derecho a que sean electas

---

<sup>98</sup> Al respecto, es de destacar que la Segunda Sala de la SCJN, ha considerado “que la utilización de datos estadísticos puede ser significativa y fiable para acreditar un tipo de discriminación indirecta, en tanto que, precisamente, con tal acervo puede advertirse la existencia de una afectación generalizada o desproporcional contra las mujeres, con motivo de un determinado acto de autoridad, política o norma, pese a que éstas se hayan formulado de manera ‘neutral’, desde el punto de vista del género”. Tesis aislada 2ª. XXXII/2019 (10ª.) de rubro: DISCRIMINACIÓN INDIRECTA. LOS DATOS ESTADÍSTICOS PUEDEN SER SIGNIFICATIVOS Y FIABLES PARA ACREDITAR ESTE TIPO DE TRATO CONTRA LA MUJER.

<sup>99</sup> Observación General 7, párrafo 33.

<sup>100</sup> Ver Observación General 7, párrafo 88.

implica, en gran medida que incidan en la agenda política y tengan un papel determinante en la promoción de sus derechos y sus intereses.

En este sentido, también debe tomarse en cuenta que el enfoque correcto de la discapacidad coloca en las actitudes, así como en la infraestructura jurídica y social parte de la posibilidad de que los derechos puedan ser efectivamente realizados.

En efecto, las dos Convenciones en la materia<sup>101</sup> señalan que la discapacidad constituye una deficiencia que puede ser causada o agravada por el entorno económico y social<sup>102</sup> y que esas deficiencias, al interactuar con diversas barreras, pueden impedir la participación plena, efectiva y en igualdad de condiciones de las personas con discapacidad<sup>103</sup>.

Por su parte, la Corte Interamericana<sup>104</sup> ha observado que esas Convenciones tienen en cuenta *“el modelo social para abordar la discapacidad, lo cual implica que la discapacidad no se define exclusivamente por la presencia de una deficiencia física, mental, intelectual o sensorial, sino que se interrelaciona con las barreras o limitaciones que socialmente existen para que las personas puedan ejercer sus derechos de manera efectiva. Los tipos de límites o barreras*

---

<sup>101</sup> En términos similares se encuentra el artículo 2.IX de la Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad cuando define que discapacidad *“Es la consecuencia de la presencia de una deficiencia o limitación en una persona, que al interactuar con las barreras que le impone el entorno social, pueda impedir su inclusión plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con los demás”*. Ver también la fracción XXVII.

<sup>102</sup> Artículo 1.1 de la Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra las Personas con Discapacidad: *El término “discapacidad” significa una deficiencia física, mental o sensorial, ya sea de naturaleza permanente o temporal, que limita la capacidad de ejercer una o más actividades esenciales de la vida diaria, que puede ser causada o agravada por el entorno económico y social.*

<sup>103</sup> Artículo 1 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad: *Las personas con discapacidad incluyen a aquellas que tengan deficiencias físicas, mentales, intelectuales o sensoriales a largo plazo que, al interactuar con diversas barreras, puedan impedir su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con las demás.*

En el Preámbulo (inciso e) de esa Convención se reconoce que la discapacidad es un concepto que resulta de la interacción de las personas con discapacidad con las barreras que representan las actitudes y el entorno, lo que compromete la participación plena y efectiva en igualdad de condiciones.

<sup>104</sup> Caso Furlan y Familiares Vs. Argentina. Sentencia de 31 de agosto de 2012, párrafo 133. Los pies de página del original fueron omitidos.



*que comúnmente encuentran las personas con diversidad funcional en la sociedad son, entre otras, barreras físicas o arquitectónicas, comunicativas, actitudinales o socioeconómicas.”*

En el mismo sentido, esta Sala Superior<sup>105</sup> ha reconocido que *las limitaciones a las que se ven sometidas las personas con discapacidad son generadas por la falta de servicios que tomen en cuenta y atiendan sus necesidades, a efecto de dotarles, en la mayor medida posible, de elementos y condiciones de accesibilidad que garanticen su autonomía; tales como, la asignación de un asesor jurídico, el acondicionamiento estructural de espacios físicos, el acompañamiento de personas de confianza durante el desarrollo del proceso y la emisión de las resoluciones en formatos accesibles, a partir de audios, videos, traducciones al sistema braille, lengua de señas o cualquier otro que atienda de manera efectiva esa finalidad.*

En consecuencia, la plataforma diseñada para el ejercicio de los derechos político-electorales es propicia a generar exclusiones indirectas de las personas con discapacidad. Una forma para remediarlo es adoptar medidas afirmativas y sumar el sistema de cuotas a esa plataforma.

Por ello, el hecho de que ni la legislación del Estado de Hidalgo, ni la Constitución mandaten expresamente el diseño de medias afirmativas y/o cuotas, no necesariamente conduce a la conclusión de que esa obligación no existe, dado que las autoridades tienen el deber de hacer realidad los derechos reconocidos en los tratados internacionales.

Así, esta Sala Superior observa que de las disposiciones constitucionales y convencionales antes descritas se desprenden diversas razones que sustentan la obligación del poder legislativo del Estado de Hidalgo de

---

<sup>105</sup> Tesis XXVIII/2018, de rubro: PERSONAS CON DISCAPACIDAD. LAS AUTORIDADES ELECTORALES TIENEN EL DEBER DE ADOPTAR MEDIDAS QUE GARANTICEN SU EFECTIVO ACCESO A LA JUSTICIA DE ACUERDO CON EL MODELO SOCIAL DE DISCAPACIDAD.

generar acciones afirmativas encaminadas a favorecer la participación político-electoral de las personas con discapacidad.

Entre dichas razones están las siguientes:

- El derecho de participación política en condiciones de igualdad exige generar condiciones favorables para combatir situaciones de desventaja, es decir, exige que las autoridades se hagan cargo de las barreras que condicionan el acceso y ejercicio de ese derecho.
- Una acción afirmativa facilita el acceso a cargos públicos cuando las personas enfrentan discriminación y/o situaciones estructurales de desigualdad.
- Garantizar la inclusión de personas con discapacidad en los espacios de deliberación y toma de decisiones favorece la representación inclusiva y modifica la percepción sobre su papel en la sociedad. Además, con ello se incrementa su presencia real y simbólica.

La propia Sala Superior, en su jurisprudencia 43 de 2014<sup>106</sup>, interpretando la Constitución y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, ha concluido que el principio de igualdad en su dimensión material constituye un elemento fundamental de todo Estado Democrático de Derecho, *el cual toma en cuenta condiciones sociales que resulten discriminatorias en perjuicio de ciertos grupos y sus integrantes, tales como mujeres, indígenas, discapacitados, entre otros, y justifica el establecimiento de medidas para revertir esa situación de desigualdad, conocidas como acciones afirmativas, siempre que se trate de medidas objetivas y razonables.*

---

<sup>106</sup> Jurisprudencia 43/2014 de rubro: ACCIONES AFIRMATIVAS. TIENEN SUSTENTO EN EL PRINCIPIO CONSTITUCIONAL Y CONVENCIONAL DE IGUALDAD MATERIAL.

A partir de eso, la Sala Superior concluye que *las acciones afirmativas establecidas en favor de tales grupos sociales tienen sustento constitucional y convencional en el principio de igualdad material*<sup>107</sup>.

En específico, la Sala Superior<sup>108</sup> ha señalado que *todas las autoridades del Estado se encuentran obligadas a adoptar las medidas necesarias para garantizar la igualdad sustantiva y estructural, así como la no discriminación de las personas con discapacidad.*

Respecto de las acciones afirmativas<sup>109</sup>, esta Sala Superior<sup>110</sup> también ha referido que:

- El Estado mexicano tiene la obligación de establecer acciones afirmativas en tanto constituyen medidas temporales, razonables, proporcionales y objetivas orientadas a la igualdad material<sup>111</sup>.
- Constituyen una medida compensatoria para situaciones en desventaja, que tienen como propósito revertir escenarios de desigualdad histórica y de facto que enfrentan ciertos grupos en el ejercicio de sus derechos. Con ello, se les garantiza la igualdad sustantiva en el acceso a los bienes, servicios y oportunidades de que disponen la mayoría de los sectores sociales<sup>112</sup>.
- Tienen el objeto de:
  - revertir la desigualdad existente entre los géneros, compensando los derechos del grupo de población en desventaja, al limitar los del aventajado<sup>113</sup>;

---

<sup>107</sup> Ídem.

<sup>108</sup> Op. Cit. 102.

<sup>109</sup> De acuerdo con el artículo 4 de la Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad: *“Las acciones afirmativas positivas consisten en apoyos de carácter específico destinados a prevenir o compensar las desventajas o dificultades que tienen las personas con discapacidad en la incorporación y participación plena en los ámbitos de la vida política, económica, social y cultural.”*

<sup>110</sup> En específico sobre acciones afirmativas dirigidas a las mujeres, ver jurisprudencia 11/2018, de rubro: PARIDAD DE GÉNERO. LA INTERPRETACIÓN Y APLICACIÓN DE LAS ACCIONES AFIRMATIVAS DEBE PROCURAR EL MAYOR BENEFICIO PARA LAS MUJERES.

Respecto a las dirigidas a personas indígenas, ver la Tesis XXIV/2018, de rubro: ACCIONES AFIRMATIVAS INDÍGENAS. A TRAVÉS DE UN TRATO DIFERENCIADO JUSTIFICADO ASEGURAN QUE LA POBLACIÓN INDÍGENA ACCEDA A CARGOS DE ELECCIÓN POPULAR.

<sup>111</sup> Jurisprudencia 11/2015 de rubro: ACCIONES AFIRMATIVAS. ELEMENTOS FUNDAMENTALES.

<sup>112</sup> Jurisprudencia 30/2014, de rubro: ACCIONES AFIRMATIVAS. NATURALEZA, CARACTERÍSTICAS Y OBJETIVO DE SU IMPLEMENTACIÓN.

<sup>113</sup> Jurisprudencia 3/2015, de rubro: ACCIONES AFIRMATIVAS A FAVOR DE LAS MUJERES. NO SON DISCRIMINATORIAS.

- hacer realidad la igualdad material y, por tanto, compensar o remediar una situación de injusticia, desventaja o discriminación<sup>114</sup>;
- alcanzar una representación o un nivel de participación equilibrada<sup>115</sup>,
- así como establecer las condiciones mínimas para que las personas puedan partir de un mismo punto de arranque y desplegar sus atributos y capacidades<sup>116</sup>.
- Sus destinatarias son personas y grupos en situación de vulnerabilidad, desventaja y/o discriminación<sup>117</sup>.
- Abarcan una amplia gama de instrumentos, políticas y prácticas de índole legislativa, ejecutiva, administrativa y reglamentaria. La elección de una acción dependerá del contexto en que se aplique y del objetivo a lograr<sup>118</sup>.
- La figura más conocida de las acciones afirmativas son las políticas de cuotas o cupos<sup>119</sup>.

Esta Sala Superior ha constatado que las cuotas constituyen una de las acciones afirmativas que logran la participación de quienes se encuentran en situación de desigualdad histórica y de subrepresentación. Por ello, a continuación, se estudia si las cuotas para personas con discapacidad cumplen con los criterios de esta Sala Superior<sup>120</sup>. Ello, no obstante que, como se señala más adelante, será el Congreso del Estado y, en su caso, el Consejo del General del Instituto Estatal Electoral, quienes determinen cuáles de las acciones afirmativas disponibles sean las apropiadas para la inclusión de las personas con discapacidad en Hidalgo.

**Temporalidad.** Constituyen un medio cuya duración se encuentra condicionada al fin que se proponen.

El establecimiento de cuotas a favor de personas con discapacidad tendería a alcanzar objetivos de igualdad de oportunidades y de trato, incrementando su acceso a candidaturas a cargos de elección popular.

---

<sup>114</sup> Jurisprudencia 11/2015 de rubro: ACCIONES AFIRMATIVAS. ELEMENTOS FUNDAMENTALES.

<sup>115</sup> Ídem.

<sup>116</sup> Ídem.

<sup>117</sup> Ídem.

<sup>118</sup> Ídem.

<sup>119</sup> Ídem.

<sup>120</sup> Óp. Cit. 109.

Si bien, como se ha expuesto, este tipo de medidas tienen el fin de revertir una situación de injusticia y cuando tal situación se termina, las acciones afirmativas pierden su razón de ser, tratándose de las implementadas a favor de las personas con discapacidad, ha quedado precisado que, en la Observación General 6, el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad ha considerado que las medidas para acelerar o lograr la igualdad de hecho de las personas con discapacidad suelen ser de carácter temporal, aunque en algunos casos se precisan medidas específicas permanentes, en función del contexto y las circunstancias, como una deficiencia concreta o los obstáculos estructurales de la sociedad.

Los datos y argumentos presentados anteriormente denotan la necesidad de que las acciones afirmativas sean adoptados para garantizar la inclusión de las personas con discapacidad en los espacios de deliberación y toma de decisiones.

Una vez que haya transcurrido el tiempo necesario para verificar su efectividad, el congreso local podrá determinar, a partir de datos concretos y un análisis reforzado respecto de la protección de los derechos de las personas con discapacidad, si persisten o no las barreras estructurales que justifican la vigencia del sistema de cuotas o, si bien, es necesario implementar otro tipo de medidas<sup>121</sup>.

Además, se deberá tomar en cuenta que, de acuerdo con el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, el fin de estas medidas es la eliminación de *“las causas y consecuencias de la desigualdad sustantiva o de facto”* y que se lleven a cabo *“los cambios estructurales,*

---

<sup>121</sup> Ver SUP-JDC1172/2017 y acumulados.

*sociales y culturales necesarios para corregir las formas y consecuencias pasadas y presentes de la discriminación*<sup>122</sup>.

**Proporcional.** Implican un equilibrio entre las medidas que se implementan con la acción y los resultados por conseguir, sin que se produzca una mayor desigualdad a la que pretende eliminar.

A partir de los datos expuestos, la implementación de cuotas electorales como acciones afirmativas a favor de las personas con discapacidad se constituye como una de las posibles respuestas a la enorme desigualdad que les afecta.

En los datos presentados ha quedado claro que si bien se ha trabajado por hacer accesible la plataforma en la que los derechos político-electorales se ejercen, existen barreras que van desde las actitudes, los estereotipos discriminadores y las barreras físicas que de forma directa e indirecta comprometen el ejercicio de los derechos de quienes viven con una discapacidad.

Así, desde una perspectiva general, el establecimiento de tales acciones afirmativas guarda una relación razonable con el fin que se precisa alcanzar: la incorporación de las personas con discapacidad en los espacios de toma de decisiones -de manera descriptiva y simbólica- así como la representación de sus aspiraciones, habilidades y agenda.

**Razonables y objetivas**<sup>123</sup>. Deben responder al interés de la colectividad a partir de una situación de injusticia para un sector determinado.

---

<sup>122</sup> Recomendación general número 25, párrafos 14, 15 y 18. Ver también artículo 4 de la Convención.

<sup>123</sup> En el mismo sentido, ver Corte Interamericana de Derechos Humanos. Opinión Consultiva OC-18/03, párrafo 105: “[...] los Estados sólo podrán establecer distinciones objetivas y razonables, cuando éstas se realicen con el debido respeto a los derechos humanos y de conformidad con el principio de la aplicación de la norma que mejor proteja a la persona humana.”

Estas medidas encuentran su razonabilidad y objetividad en el hecho de estar planteadas en instrumentos internacionales de derechos humanos, que tienen como fin cambiar la realidad que ha impedido que las personas con discapacidad se encuentren en igualdad de condiciones para acceder y ejercer sus derechos.

Asimismo, resulta necesario impulsar acciones que promuevan que la visión, aspiraciones, necesidades y agendas de quienes viven con algún tipo de discapacidad se incorporen en los espacios que representan a la población, en donde se delibera y se toman de decisiones.

Así, resultan relevantes desde los cambios arquitectónicos necesarios para hacer accesibles los espacios a los distintos tipos de discapacidad,<sup>124</sup> hasta el efecto empoderador que puede generar que una persona con discapacidad ocupe un espacio público. Con ello, se colocan las bases necesarias para desdibujar el imaginario de que existe un único paradigma

---

<sup>124</sup> De acuerdo con el artículo 9 de la Convención de la ONU, esas obligaciones son; “A fin de que las personas con discapacidad puedan vivir en forma independiente y participar plenamente en todos los aspectos de la vida, los Estados Partes adoptarán medidas pertinentes para asegurar el acceso de las personas con discapacidad, en igualdad de condiciones con las demás, al entorno físico, el transporte, la información y las comunicaciones, incluidos los sistemas y las tecnologías de la información y las comunicaciones, y a otros servicios e instalaciones abiertos al público o de uso público, tanto en zonas urbanas como rurales. Estas medidas, que incluirán la identificación y eliminación de obstáculos y barreras de acceso, se aplicarán, entre otras cosas, a:

- a) Los edificios, las vías públicas, el transporte y otras instalaciones exteriores e interiores como escuelas, viviendas, instalaciones médicas y lugares de trabajo;
- b) Los servicios de información, comunicaciones y de otro tipo, incluidos los servicios electrónicos y de emergencia.

Los Estados Partes también adoptarán las medidas pertinentes para:

- a) Desarrollar, promulgar y supervisar la aplicación de normas mínimas y directrices sobre la accesibilidad de las instalaciones y los servicios abiertos al público o de uso público;
- b) Asegurar que las entidades privadas que proporcionan instalaciones y servicios abiertos al público o de uso público tengan en cuenta todos los aspectos de su accesibilidad para las personas con discapacidad;
- c) Ofrecer formación a todas las personas involucradas en los problemas de accesibilidad a que se enfrentan las personas con discapacidad;
- d) Dotar a los edificios y otras instalaciones abiertas al público de señalización en Braille y en formatos de fácil lectura y comprensión;
- e) Ofrecer formas de asistencia humana o animal e intermediarios, incluidos guías, lectores e intérpretes profesionales de la lengua de señas, para facilitar el acceso a edificios y otras instalaciones abiertas al público;
- f) Promover otras formas adecuadas de asistencia y apoyo a las personas con discapacidad para asegurar su acceso a la información;
- g) Promover el acceso de las personas con discapacidad a los nuevos sistemas y tecnologías de la información y las comunicaciones, incluida Internet;
- h) Promover el diseño, el desarrollo, la producción y la distribución de sistemas y tecnologías de la información y las comunicaciones accesibles en una etapa temprana, a fin de que estos sistemas y tecnologías sean accesibles al menor costo.”

de persona capaz de tomar de decisiones (por ejemplo: hombre, heterosexual, sin discapacidades, cisgénero) y, por ende, los espacios se adecúan a los diferentes cuerpos.

El establecimiento de cuotas electorales a favor de personas con discapacidad, al tener como fin lograr el pleno ejercicio de sus derechos político-electorales, particularmente en el acceso a candidaturas de cargos de elección popular, atiende al interés general de la colectividad.

En su Observación General 5 el Comité señala<sup>125</sup> que *[a] lo largo de la historia, se ha negado a las personas con discapacidad la posibilidad de tomar opciones y ejercer el control de manera personal e individual en todas las esferas de su vida. Se ha supuesto que muchas de ellas eran incapaces de vivir de forma independiente en comunidades de su propia elección.* La participación de las personas con discapacidad es una de las vías para revertir esa situación y para darles el papel que les corresponde en la toma de decisiones que les afectan.

En efecto, en esa misma Observación General<sup>126</sup> se señala que *la idea de vivir de forma independiente y ser incluido en la comunidad es un concepto básico de la vida humana en todo el mundo y se aplica en el contexto de la discapacidad. Implica tener 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 en la sociedad. Este derecho debe hacerse efectivo en los diferentes contextos económicos, sociales, culturales y políticos.*

Conforme a lo expuesto, el establecimiento de acciones afirmativas a favor de las personas con discapacidad respecto de candidaturas a cargos de

---

<sup>125</sup> Párrafo 1.

<sup>126</sup> Párrafo 8.



elección popular o de cualquier otro tipo de espacios, cumple los criterios establecidos por este órgano jurisdiccional.

En consecuencia, como lo argumenta el demandante, es errónea la conclusión del Tribunal local de considerar que, con la expedición de la Ley Integral para las Personas con Discapacidad del Estado de Hidalgo se da por cumplimentada la obligación que tiene el Estado Mexicano (entre ellos el Congreso de esa entidad federativa) de garantizar el derecho a ser votado y/o votada en igualdad de circunstancias.

Para esta Sala Superior la obligación de garantizar la participación igualitaria a las personas con discapacidad no está cumplida. Ello, no obstante la afirmación del Tribunal local de que en el ordenamiento estatal se prevea en el artículo 2.II, como unos de sus objetivos, *“fomentar la integración comunitaria de las personas con discapacidad, a través del ejercicio directo de sus derechos civiles y políticos”*, así como que en su capítulo XI, denominado *“DE LOS DERECHOS POLÍTICOS”*, a decir de ese órgano jurisdiccional estatal, se haga *“evidente la obligación de garantizar los derechos de votar y ser votado y de participación política de las personas con discapacidad”*.

Además, se debe considerar que esa Ley -a diferencia de lo que sucede cuando regula el derecho a votar, en donde se especifica que deben tomarse ciertas medidas para hacerlo accesible- cuando prevé el derecho a ser electa y/o electo lo hace sólo en términos formales,<sup>127</sup> sin hacerse cargo de las cuestiones estructurales que complican el ejercicio de ese derecho.

---

<sup>127</sup> Artículo 76 de la Ley Integral para las Personas con Discapacidad del Estado de Hidalgo: Las personas con discapacidad tienen derecho a la participación en política. Para ello, el Instituto Estatal Electoral garantizará que, los procedimientos, instalaciones y materiales electorales, creados para ejercer el derecho al sufragio, utilicen avances tecnológicos y de facilitación, destinados al uso, por parte de las personas con discapacidad, de manera que sean apropiados, accesibles, fáciles de entender y utilizar, procurando en todo momento la máxima independencia posible para emitir su voto.

De igual manera, las personas con discapacidad tienen derecho de votar y ser votados en elecciones, Estatales y Municipales, así mismo, el derecho a desempeñar cargos y funciones públicas, previo cumplimiento de los requisitos establecidos en las Leyes de la materia.

Incluso condiciona este derecho *al cumplimiento de los requisitos establecidos en las Leyes de la materia*, sin tomar en cuenta que esa formulación neutral puede constituir discriminaciones indirectas, pues esos requisitos podrían no ser cumplidos por la condición de las personas con discapacidad.

A partir de lo expuesto, se concluye que, como aduce el demandante, no está cumplida la obligación del Estado Mexicano, en particular por el Congreso de Hidalgo, toda vez que en la ley local no están previstas acciones afirmativas para revertir escenarios de desigualdad histórica y de facto, que enfrentan las personas con discapacidad para el ejercicio de sus derechos político-electorales, con el objetivo de hacer realidad la igualdad material y, por tanto, compensar o remediar la situación de invisibilidad, injusticia, desventaja y discriminación.

En diversos precedentes<sup>128</sup>, esta Sala Superior ha sostenido que, para garantizar la certeza en los procesos electorales, las acciones afirmativas que sean adoptadas deben encontrarse previstas con antelación al inicio del proceso electoral, lo que permite su pleno conocimiento por parte de los actores políticos.

En este orden de ideas, y tomando en cuenta que conforme a lo previsto en el artículo 100 del Código Electoral del Estado de Hidalgo, el proceso electoral ordinario inicia con la sesión que realice el Consejo General del Instituto Estatal Electoral el quince de diciembre del año anterior al de los comicios, que corresponde al año que transcurre; lo procedente es:

**1.** Vincular al Congreso del Estado de Hidalgo, a efecto de que lleve a cabo las actuaciones necesarias para contemplar en la ley acciones

---

<sup>128</sup> Entre otros, véase las sentencias dictadas en los recursos de reconsideración SUP-REC-28/2019 y SUP-REC-214/2018.

afirmativas que garanticen la postulación de personas con discapacidad a cargos de elección popular, así como que sean integradas en cargos públicos. Ello, después de un análisis de pertinencia y del proceso de consulta correspondiente, determine el poder legislativo.

En términos de lo previsto en el artículo 105.II, párrafo tercero, de la Constitución federal, las leyes electorales federal y locales deben promulgarse y publicarse por lo menos noventa días antes de que inicie el proceso electoral en que vayan a aplicarse. Durante el mismo no podrá haber modificaciones legales fundamentales.

Por tanto, esta Sala Superior vincula al Congreso del Estado de Hidalgo, a fin de que lleve a cabo las acciones necesarias para contemplar en la ley acciones afirmativas para la postulación a cargos de elección popular a favor de las personas con discapacidad, aplicables a partir del proceso electoral ordinario **posterior** al que inicia en diciembre del año en curso, así como acciones afirmativas que garanticen que las personas con discapacidad sean integradas en cargos públicos

**2.** Si el Congreso del Estado no cumple oportunamente el deber impuesto, a fin de garantizar la inclusión de las personas con discapacidad en el proceso electoral ordinario posterior al que empezará en diciembre de este año, el Consejo General del Instituto Estatal Electoral de Hidalgo queda vinculado a diseñar los lineamientos respectivos, a partir del procedimiento de consulta previsto en el artículo 4.3<sup>129</sup> de la Convención de la ONU, los cuales deben ser expedidos con anterioridad a los noventa días previos al inicio de ese proceso electoral.

---

<sup>129</sup> 4.3. En la elaboración y aplicación de legislación y políticas para hacer efectiva la presente Convención, y en otros procesos de adopción de decisiones sobre cuestiones relacionadas con las personas con discapacidad, los Estados Partes celebrarán consultas estrechas y colaborarán activamente con las personas con discapacidad, incluidos los niños y las niñas con discapacidad, a través de las organizaciones que las representan.

Para hacer realmente efectivo lo señalado en los dos puntos anteriores, tanto el Congreso local, como el Consejo General del Instituto Estatal Electoral de Hidalgo y las autoridades correspondientes, deberán asegurarse de que las personas con discapacidad que sean electas para cargos públicos cuenten con todo lo necesario para ejercer su mandato de modo plenamente accesible<sup>130</sup>.

### **3.2. Implementación de medidas para la sensibilización de personas juzgadoras**

#### **A. Agravio**

En la sesión pública de deliberación, así como en la sentencia impugnada se argumentó que las cuotas para personas con discapacidad no son pertinentes dado que podría ocurrir que esas personas sean acosadas por los partidos políticos a fin de que ocupen las candidaturas.

En su demanda, el actor señala que es preocupante esa forma de pensar de las magistradas y magistrado del Tribunal local.

Ello, señala el actor, da a entender que no se permite la acción afirmativa solicitada por “riesgo” a que las personas con discapacidad sean candidatos o candidatas “a la fuerza”, dudando de su capacidad mental y prejuzgando respecto de su voluntad, lo que pone de manifiesto la discriminación disfrazada de “preocupación”, incluso dudando que por su condición puedan hacer campaña.

En consecuencia, el demandante solicita se ordene la implementación de medidas de prevención, capacitación y sensibilización para erradicar esa

---

<sup>130</sup> Ello, en términos del párrafo 43 de la Observación General 2 del Comité: “*Las personas con discapacidad elegidas para cargos públicos deben tener igualdad de oportunidades para ejercer su mandato de un modo plenamente accesible.*”

forma de pensar, tomando en cuenta, además, que se trata de personas impartidoras de justicia.

## B. Estudio

En la versión estenográfica de la sesión del diecinueve de septiembre de dos mil diecinueve se rescatan parte<sup>131</sup> de los dichos de la Magistrada ponente de los que se queja el actor:

*“[...] si se impone la carga al congreso al estado de establecer o de legislar la implementación de cuotas para las personas con discapacidad en todo el territorio del estado, podría llegarse el caso de que algunas personas se vieran obligadas o acosadas mejor dicho acosadas por los partidos políticos para que acepten ser incluidos en sus planillas o en sus fórmulas con la finalidad de cumplir esta cuota y lejos de cerca de aceptar ejercer un cargo público o de andar en campaña para un cargo público atendiendo a la situación de discapacidad en que se encuentre cada uno, por ello propone... [inaudible]*

Esta idea se replica en el párrafo 79 de la sentencia:

*De ahí que resulta improcedente la pretensión del actor para la incorporación de cuotas, dado que acorde con lo dispuesto en la Constitución y en los Instrumentos Internacionales, no deben imponerse medidas a los individuos con discapacidad por las cuales se vean obligados a aceptar esas distinciones o preferencias, en este caso siendo forzados a participar en las contiendas electorales sólo para cubrir una cuota y que se genere en una carga que limite en sí mismo el derecho a la igualdad; siendo de vital importancia el principio que prevé el respeto por la diferencia, y aceptación de la discapacidad como parte de la diversidad y condición humanas, que obliga al Estado en centrar atención en la voluntad, preferencias y libertad en la toma de decisiones, de las personas con discapacidad.*

---

<sup>131</sup> El actor ofreció como prueba técnica el audio y video de la sesión pública del Tribunal local, llevada a cabo diecinueve de septiembre, en la cual se dictó la sentencia impugnada, precisando el vínculo electrónico correspondiente. Al estar incompleta la grabación, la Magistrada Instructora requirió a ese órgano jurisdiccional, mediante acuerdo de veintiuno de octubre, la versión estenográfica de dicha sesión, lo cual fue cumplido en tiempo y forma. No obstante, es de advertir la misma situación que en el video, asentándose en el documento la expresión “inaudible”.

Por las razones que se exponen a continuación, esta Sala Superior califica los agravios del actor como **inoperantes**.

La Sala Superior se ha pronunciado sobre la relevancia del lenguaje que utilizan las autoridades electorales dadas las ideas que transmiten:

- Para propaganda electoral<sup>132</sup>, ha señalado que se *“debe promover el empleo de un lenguaje que no aliente desigualdades de género”* dado que ese tipo de lenguaje es consustancial del principio de igualdad y constituye un mecanismo eficaz para lograr la inclusión.
- Respecto de propaganda institucional dirigida a promover la participación política de la ciudadanía<sup>133</sup>, se ha especificado que debe emplearse lenguaje incluyente tanto en conceptos como en contenidos.
- Igualmente, se determinó que debe usarse lenguaje incluyente en las convocatorias de elecciones bajo sistemas normativos internos, es decir, *“que expresamente se dirija a las ciudadanas y a los ciudadanos, a fin de propiciar la participación de las mujeres en la vida política de sus comunidades.”*<sup>134</sup>

Si bien las expresiones impugnadas merecen atención puesto que podían obedecer a la esencialización de las personas con discapacidad al considerar que se les debe “proteger” de los partidos políticos, lo cierto es que en tales expresiones no se advierte que exista discriminación ni algún tipo de mensaje que merezca reproche jurídico.

---

<sup>132</sup> Tesis XXXI/2016, de rubro: LENGUAJE INCLUYENTE. COMO ELEMENTO CONSUSTANCIAL DE LA PERSPECTIVA DE GÉNERO EN LA PROPAGANDA ELECTORAL.

<sup>133</sup> Tesis XXVII/2016, de rubro: AUTORIDADES ELECTORALES. LA PROPAGANDA INSTITUCIONAL DIRIGIDA A PROMOVER LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA DE LA CIUDADANÍA DEBE EMPLEAR LENGUAJE INCLUYENTE EN ARAS DE GARANTIZAR EL PRINCIPIO DE IGUALDAD.

<sup>134</sup> Tesis XLI/2014, de rubro: SISTEMAS NORMATIVOS INDÍGENAS. EN LAS CONVOCATORIAS A LAS ELECCIONES SE DEBE UTILIZAR LENGUAJE INCLUYENTE PARA PROPICIAR LA PARTICIPACIÓN DE LAS MUJERES

En efecto, la Primera Sala de la SCJN<sup>135</sup> ha definido que el lenguaje discriminatorio<sup>136</sup> se constituye por expresiones ofensivas que, al ser impertinentes por enviar un mensaje determinado, actualizan la presencia de expresiones *absolutamente vejatorias*.

En el caso, si bien podría tratarse de una expresión desafortunada, lo cierto es que el objeto y el resultado de ésta no llega a encuadrarse en el supuesto de *absolutamente vejatoria* ya que, por el contexto en el que se realizan, puede asumirse que no obedecen a un afán de restringir o desconocer derecho alguno.

Además, la Corte señala que el lenguaje discriminatorio se caracteriza por:

1. Destacar categorías de las señaladas en el artículo primero de la Constitución federal, en el caso, las discapacidades.
2. Utilizar opciones lingüísticas que denotan un rechazo social, en torno a aspectos tales como las discapacidades. En el caso, argumentar que las personas con discapacidad podrían ser acosadas por partidos, claramente no denota una cuestión de rechazo social.

En consecuencia, el agravio debe calificarse como **inoperante**.

**QUINTO. Efectos.** Al haber resultado **fundado** el agravio relativo a la omisión legislativa, lo procedente es:

1. Revocar la sentencia impugnada.

---

<sup>135</sup> Tesis: CXLVII/2013, de rubro: LIBERTAD DE EXPRESIÓN. EL LENGUAJE DISCRIMINATORIO SE CARACTERIZA POR DESTACAR CATEGORÍAS DE LAS SEÑALADAS EN EL ARTÍCULO 1o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, MEDIANTE ELECCIONES LINGÜÍSTICAS QUE DENOTAN UN RECHAZO SOCIAL.

<sup>136</sup> Ver también la Tesis de la Primera Sala de la SCJN: CLXXXVIII/2013: LIBERTAD DE EXPRESIÓN. EL USO DIFUNDIDO DE EXPRESIONES HABITUALES DE UNA SOCIEDAD NO LAS EXCLUYE DEL CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD.

2. Vincular al Congreso local a fin de que diseñe las acciones afirmativas necesarias que garanticen la participación de personas con discapacidad en cargos de elección popular y cargos públicos, aplicables a partir del proceso electoral ordinario **posterior** al que inicia en diciembre del año en curso.

3. Si el Congreso del Estado no cumple ese deber, a fin de garantizar la inclusión de las personas con discapacidad en el proceso electoral posterior al que inicia en diciembre de este año, el Consejo General del Instituto Estatal Electoral de Hidalgo queda vinculado a diseñar, los lineamientos respectivos, que deberán ser expedidos con anterioridad a los noventa días previos al inicio de ese proceso electoral.

4. Para cumplir con ello, el Congreso local y el Consejo del Instituto Estatal Electoral de Hidalgo, en términos de los establecido en el artículo 4.3<sup>137</sup> de la Convención de la ONU, deberán hacer las consultas efectivas y accesibles que sean conducentes.

En términos de lo establecido en el preámbulo de la Convención de la ONU<sup>138</sup>, esta sentencia, así como las medidas en ella ordenadas, pretenden tener como resultado la inclusión de las personas con discapacidad y el reconocimiento de sus contribuciones con el fin de aumentar su sentido de pertenencia a la sociedad.

Por lo expuesto y fundado, la Sala Superior aprueban los siguientes puntos:

---

<sup>137</sup> 4.3. En la elaboración y aplicación de legislación y políticas para hacer efectiva la presente Convención, y en otros procesos de adopción de decisiones sobre cuestiones relacionadas con las personas con discapacidad, los Estados Partes celebrarán consultas estrechas y colaborarán activamente con las personas con discapacidad, incluidos los niños y las niñas con discapacidad, a través de las organizaciones que las representan.

<sup>138</sup> "m) *Reconociendo* el valor de las contribuciones que realizan y pueden realizar las personas con discapacidad al bienestar general y a la diversidad de sus comunidades, y que la promoción del pleno goce de los derechos humanos y las libertades fundamentales por las personas con discapacidad y de su plena participación tendrán como resultado un mayor sentido de pertenencia de estas personas y avances significativos en el desarrollo económico, social y humano de la sociedad y en la erradicación de la pobreza".



**RESOLUTIVOS**

**PRIMERO.** Se **revoca** la sentencia impugnada.

**SEGUNDO.** Se **vincula** al Congreso del Estado Libre y Soberano de Hidalgo y al Consejo General del Instituto Estatal Electoral de Hidalgo para los efectos precisados en esta ejecutoria.

**NOTIFÍQUESE como corresponda.**

En su oportunidad, devuélvase los documentos correspondientes y archívese el expediente como asunto total y definitivamente concluido.

Así, por **unanimidad** de votos lo resolvieron las Magistradas y los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Ausente el Magistrado José Luis Vargas Valdez. La Secretaria General de Acuerdos da fe.

**MAGISTRADO PRESIDENTE**

**FELIPE ALFREDO FUENTES BARRERA**

**MAGISTRADO**

**MAGISTRADO**

**FELIPE DE LA MATA  
PIZAÑA**

**INDALFER INFANTE  
GONZALES**

**MAGISTRADA**

**MAGISTRADO**

**SUP-JDC-1282/2019**

**JANINE M. OTÁLORA  
MALASSIS**

**REYES RODRÍGUEZ  
MONDRAGÓN**

**MAGISTRADA**

**MÓNICA ARALÍ SOTO  
FREGOSO**

**SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS**

**BERENICE GARCÍA HUANTE**