



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

Expediente: TEEH-JDC-114/2019

Promovente: [REDACTED]

Autoridad responsable: Congreso del Estado Libre y Soberano de Hidalgo

Magistrada ponente: Maestra María Luisa Oviedo Quezada

Pachuca de Soto, Hidalgo; a 19 diecinueve de septiembre de 2019 dos mil diecinueve.

Sentencia definitiva por la que se declaran **infundados** los agravios hechos valer por el promovente [REDACTED], en contra de la omisión legislativa del Congreso del Estado Libre y Soberano de Hidalgo, de establecer acciones afirmativas o medidas compensatorias por las cuales se garantice a las personas con discapacidad, el ejercicio pleno y en condiciones de igualdad, de sus derechos político-electorales.

I. GLOSARIO

Accionante/Promovente:	José Alfredo Chavarría Rivero
Autoridad responsable/Congreso Local:	Congreso del Estado Libre y Soberano de Hidalgo
Código Electoral:	Código Electoral del Estado de Hidalgo
Constitución:	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
Constitución Local:	Constitución Política del Estado de Hidalgo

Convención de la ONU:	Convención de la Organización de las Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad
Convención Interamericana:	Convención Interamericana para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad
Convención Europea:	Convención Europea de Derechos Humanos
Juicio ciudadano:	Juicio para la Protección de los Derechos Político - Electorales del Ciudadano
Ley para las personas con discapacidad:	Ley Integral para las Personas con Discapacidad del Estado de Hidalgo
Protocolo de actuación:	Protocolo de actuación para quienes imparten justicia en casos que involucren derechos de personas con discapacidad, de la Suprema Corte de Justicia de la Nación
Sala Superior:	Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
Tribunal Electoral/Tribunal:	Tribunal Electoral del Estado de Hidalgo

II. ANTECEDENTES

1. Presentación del Juicio Ciudadano. Con fecha 29 veintinueve de agosto¹ el actor presentó ante la Oficialía de Partes de este Tribunal, Juicio Ciudadano reclamando 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. Radicación, requerimientos y diligencias. El 29 veintinueve de agosto, la Magistrada instructora radicó el expediente previamente registrado.

¹ De aquí en adelante todas las fechas serán referentes al año 2019 dos mil diecinueve.

3. Asimismo, se requirió al promovente para que acreditara fehacientemente la calidad con la que se ostentaba en su demanda. Por otra parte, con la finalidad de integrar debidamente los juicios ciudadanos, se remitieron las constancias a la autoridad responsable para que se llevara a cabo el trámite que prevén los artículos 362 y 363 del Código Electoral; requerimientos los cuales se tuvieron posteriormente como cumplidos.

4. Por otro lado, ante la discrepancia de las firmas en diversos escritos presentados por el actor, y con la finalidad de garantizar un debido proceso y salvaguardar los derechos político-electorales del promovente, se ordenó una diligencia con la finalidad de entrevistar al promovente y confirmar su libre voluntad para interponer el Juicio Ciudadano; misma que fue desahogada el día 10 de septiembre.

5. Aplicación de estándar especial de protección para personas con discapacidad antes de dictar una resolución. Mediante proveído dictado el 17 diecisiete de septiembre, este Tribunal Electoral con sustento en los artículos 4, 5, 13 y 29 de la Convención de la ONU, así como III y IV de la Convención Interamericana, en armonía a su vez con las medidas dispuestas en el Asunto General SUP-AG-92/2017, procedió a la implementación del estándar correspondiente.

6. Admisión, apertura y cierre de instrucción. Posteriormente, se admitió el presente asunto para su debida sustanciación, se ordenó abrir instrucción, se tuvieron por ofrecidas y admitidas las pruebas de las partes y al no existir actuaciones pendientes por realizar, se cerró dicho periodo y se ordenó dictar resolución, misma que a continuación se desarrolla.

III. COMPETENCIA

7. En inicio se señala que desde el año 2002, la Sala Superior determinó, que aun cuando en un principio los artículos 99, párrafo cuarto, fracción V, de la Constitución, 3, párrafo 1, inciso a) y 2, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, se refieren a

actos y resoluciones de autoridades electorales susceptibles de ser impugnados, la expresión "acto" debe entenderse en sentido amplio, por lo que se deben incluir también las omisiones en materia electoral, esto con el fin de dar eficacia al sistema de medios de impugnación en la materia.²

8. En el mismo orden de ideas, la Sala Superior a través del Acuerdo de Sala **SUP-AG-124/2016**, determinó que un Tribunal local está facultado para realizar un control de constitucionalidad a nivel local, derivado de una posible omisión legislativa y que sea atribuible al Congreso local, esto en razón de que no existe prohibición constitucional de establecer medios de control judiciales en el orden estatal, por virtud de los cuales, se pueda declarar la validez o invalidez de las normas emitidas por los poderes legislativos de los Estados.

9. Finalmente la Sala Superior a través de la emisión de la Jurisprudencia 7/2017³, fijó el criterio de que cuando se reclame la omisión legislativa en materia electoral atribuible a un Congreso Estatal, debe cumplirse con el principio de definitividad, mediante el agotamiento del medio de impugnación en materia electoral, en este caso acudiendo a los órganos jurisdiccionales especializados, autónomos e independientes y que son a su vez la máxima autoridad en materia electoral en cada uno de los Estados de la Federación, atendiendo así el sistema de distribución de competencias.

10. Es por lo antes expuesto, que este Tribunal Electoral se asume competente para conocer y resolver el presente asunto, en razón de que el accionante a través de un Juicio Ciudadano contemplado en el catálogo de medios de impugnación correspondiente al Código Electoral, alega una omisión legislativa relacionada con la materia electoral y que se atribuye al Congreso local.

11. Asimismo, dicha determinación tiene sustento además en lo dispuesto por los artículos 17, 35 fracción II, 116 fracción IV, inciso c) y l)

² Jurisprudencia 41/2002, emitida por la Sala Superior, de rubro "**OMISIONES EN MATERIA ELECTORAL. SON IMPUGNABLES**".

³ Jurisprudencia 7/2017, emitida por la Sala Superior, de rubro "**PRINCIPIO DE DEFINITIVIDAD. DEBE AGOTARSE POR REGLA GENERAL LA INSTANCIA LOCAL CUANDO SE ALEGA OMISIÓN LEGISLATIVA EN MATERIA ELECTORAL DE UN CONGRESO ESTATAL**".

de la Constitución; 17 fracción II, 24 fracción IV y 99, inciso c) fracción III, de la Constitución local; 2, 346 fracción IV y 435, del Código Electoral; así como 2, 12 fracción V inciso b), de la Ley Orgánica del Tribunal Electoral del Estado.

IV. PRESUPUESTOS PROCESALES RELEVANTES

12. Previo al estudio de fondo del Juicio Ciudadano en que se actúa, este Tribunal Electoral ha analizado los presupuestos procesales inherentes toda vez que su estudio es de carácter oficioso, sustentado lo anterior en que, para que un proceso de carácter jurisdiccional pueda desarrollarse de manera válida y eficaz, es necesario que los mismos se encuentren plenamente satisfechos; considerando así que el presente medio de impugnación cumple con los requisitos de procedencia previstos en los artículos 351 y 352 del Código Electoral.

13. Siendo destacable el análisis de los requisitos de procedencia relativos a **la forma, oportunidad, legitimación e interés jurídico**, estableciendo al efecto lo siguiente:

IV.1 FORMA

14. El artículo 352 del Código Electoral, establece que el escrito mediante el cual se interponga un medio de impugnación, debe cumplir, entre otro requisito, con el relativo a la firma del accionante.

15. Al respecto este Tribunal Electoral advirtió una discrepancia entre las firmas contenidas en diversos escritos presentados por él actor, por lo que en aras de garantizar un debido proceso, se ordenó la práctica de una diligencia en el domicilio del promovente, misma que se realizó el 10 de septiembre. En el caso, se tuvo por ratificada la demanda en todas y cada una de sus partes, constatando la voluntad del accionante para interponer su demanda de Juicio Ciudadano.

16. En razón de lo narrado y contrario a lo manifestado por la autoridad responsable al momento de emitir su informe justificado, se concluye que el requisito en estudio está cumplido.

IV.2 OPORTUNIDAD

17. En el caso, el accionante promueve Juicio Ciudadano en contra de una omisión legislativa del Congreso local.

18. Por lo tanto, frente a la omisión aludida, la actualización del término de 4 cuatro días previsto en el artículo 351 del Código Electoral, es de tracto sucesivo; es decir, en el supuesto de que subsistan las obligaciones reclamadas a cargo de la autoridad responsable, por regla general no existe base alguna sobre la cual pueda comenzar a computarse el plazo para poder interponer el medio de impugnación que corresponda; en consecuencia, se concluye que el plazo para promover el Juicio ciudadano en contra de las omisiones reclamadas, no ha fenecido y, por tanto, **la demanda en estudio es oportuna.**

19. Lo anterior tiene sustento en el criterio de la Sala Superior y que es compartido por este Tribunal, el cual precisa que cuando se impugnan omisiones, debe entenderse que éstas se realizan cada día que transcurre, pues son hechos jurídicos cuyos efectos se consuman o actualizan constantemente, y por tanto, se debe entender que el plazo legal para impugnarlas no ha vencido, debiéndose tener por presentadas las demandas en forma oportuna mientras subsista la obligación que se atribuye a la autoridad responsable.⁴

IV.3 LEGITIMACIÓN

20. El requisito se encuentra satisfecho, pues el Juicio Ciudadano fue promovido por un ciudadano por su propio derecho que en términos de lo ya establecido en el apartado de "COMPETENCIA", alegó una omisión legislativa en materia electoral cuyo contenido tendría que ser a favor de las personas con **discapacidad.**

⁴ Jurisprudencia 15/2011, emitida por la Sala Superior, de rubro "**PLAZO PARA PRESENTAR UN MEDIO DE IMPUGNACIÓN, TRATÁNDOSE DE OMISIONES**".

21. En cuanto a este último aspecto se resalta que el análisis que se realice en materia de discapacidad debe hacerse a la luz de los principios de igualdad y de no discriminación. Lo anterior en virtud de que la regulación jurídica tanto nacional como internacional que sobre personas con discapacidad se ha hecho, tiene como finalidad última **evitar la discriminación** hacia este sector social y, en consecuencia, **propiciar la igualdad** entre individuos.

22. Es así que en términos del artículo 12 de la Convención de la ONU, y toda vez que ninguna autoridad o ley puede impedir, limitar o suspender los derechos político electorales de los ciudadanos, excepto cuando se haya determinado judicialmente la incapacidad para ello o bien sea producto de una condena judicial en materia penal por la comisión de un delito⁵, y ya que en el expediente en estudio no obran documentos que acrediten tales extremos, es que en esta sentencia **se reconoce la capacidad jurídica plena del actor en igualdad de condiciones, la cual además perfecciona su legitimación para acudir a esta instancia jurisdiccional** como sujeto de derechos y obligaciones con la posibilidad de efectuar manifestaciones de voluntad jurídicamente eficaces.

IV.4 INTERÉS JURÍDICO

23. El interés jurídico procesal constituye una condición indispensable para el ejercicio de la acción en los diversos medios de impugnación.

24. Ello debido a que se traduce en el vínculo entre la situación antijurídica que se denuncia, la cual lesiona la esfera de derechos del actor y la providencia que se pide para ponerle remedio mediante la aplicación del derecho, así como la aptitud de ésta para alcanzar la pretensión sustancial.

⁵ Avante Juárez, Alejandro David. 2018. "EL DERECHO A VOTO DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD INTELECTUAL. UNA REGULACIÓN AUSENTE". Tesis de Doctorado. Universidad Nacional Autónoma de México.

25. Ahora bien en el caso en concreto, se estima que el actor cuenta con este interés, derivado de que combate una omisión que a su decir incide en su esfera de derechos político-electorales al estar intrínsecamente relacionados con él al ser una persona con discapacidad.

26. En este caso, el accionante se auto-identifica como una persona con discapacidad y, con la finalidad de acreditar tal condición, el promovente exhibió copia simple de un dictamen de invalidez expedido por el Instituto Mexicano del Seguro Social⁶, documento al cual se le otorga valor probatorio pleno con fundamento en el artículo 361 fracción II del Código Electoral, en razón de que, si bien es cierto es una copia simple que se robustece con el contenido de la diligencia practicada por el Secretario de Acuerdos y el Actuario, la cual tiene valor probatorio pleno en términos de lo dispuesto por el artículo 361 fracción del Código Electoral, aunado al hecho de que la autoridad responsable no exhibe documento alguno con el que se pretenda contravenir lo asentado en dicho documento.

27. Consecuentemente, para efectos de la procedencia, y en aras de maximizar el acceso a la justicia a favor del actor y en observancia del principio *pro persona*⁷, se establece que el accionante se ubica en una hipótesis jurídica que podría trascender a la esfera jurídica de sus derechos como persona con discapacidad, de ahí el interés jurídico que se le reconoce para combatir el acto impugnado y estudiar la viabilidad de sus pretensiones.⁸

V.- CUESTIÓN PREVIA. ESTÁNDAR DE PROTECCIÓN PARA PERSONAS CON DISCAPACIDAD

⁶ [REDACTED], el cual obra en el expediente.

⁷ El principio *pro persona* es el criterio de interpretación en materia de derechos humanos previsto por la Constitución en su artículo primero, segundo párrafo. De acuerdo con él, todas las normas de derechos humanos, sin importar el tipo de ordenamiento en el que se hallen inmersas, deben ser interpretadas conforme a dos fuentes primigenias, siendo éstas, la Constitución y los tratados internacionales de la materia.

⁸ Criterio aplicado con base en el Protocolo de actuación.

28. Como ha quedado ya asentado, en el presente asunto el accionante es una persona con discapacidad en ejercicio pleno de su capacidad jurídica.

29. En consecuencia, este Tribunal Electoral se encuentra obligado a realizar el estudio de las cuestiones que plantea el actor con base en un **"estándar de protección diferente"**⁹, según se explica a continuación.

30. Los artículos III y IV de la Convención Interamericana, establecen que los Estados parte están obligados a contribuir a la prevención y eliminación de la discriminación de personas con discapacidad y propiciar su plena integración en la sociedad.

31. En el mismo contexto, los numerales 5, 13 y 29, de la Convención de la ONU, señalan que no se considerarán discriminatorias, las medidas específicas que sean necesarias para acelerar o lograr la igualdad de hecho de las personas con discapacidad; que se deberá asegurar que las personas con discapacidad tengan acceso a la justicia en igualdad de condiciones, incluso mediante ajustes de procedimiento, para facilitar el desempeño de las funciones efectivas de esas personas como participantes directos e indirectos en todos los procedimientos judiciales¹⁰; y que deberán garantizarse los derechos políticos de las personas con discapacidad, implicando esto el aseguramiento de que estas puedan participar plena y efectivamente en la vida política y pública en igualdad de condiciones con las demás.

32. Al respecto en nuestro país, la Sala Superior ha sentado su posición como órgano garante del Estado, al reconocer la obligación de establecer estándares específicos de protección tratándose de asuntos relacionados con personas con discapacidad.¹¹

⁹Tesis XXVIII/2018, sustentada por la Sala Superior, 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"**.

¹⁰Criterios los cuales han sido retomados a su vez por la Corte Interamericana de Derechos Humanos y el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, donde se hizo evidente la obligación de tomar las medidas pertinentes para lograr el acceso efectivo a la justicia así como su administración.

¹¹Asunto General **SUP-AG-92/2017**.

33. Es por lo anterior que este Tribunal Electoral como órgano constitucional autónomo y siendo la máxima autoridad en materia electoral en el Estado, a partir de la presentación de la demanda y hasta el momento de dictar la presente sentencia, ha reconocido su obligación de fijar un estándar especial tanto para sustanciar como resolver el presente Juicio Ciudadano, esto además atendiendo a lo establecido en el Protocolo de actuación que ordena se realice el estudio del presente asunto desde un modelo de derechos humanos.¹²

34. Para dichos efectos, es necesario aplicar, entre otros, los siguientes principios:

"1. El de mayor protección a la persona con discapacidad, que implica que todas las normas de derechos humanos, sin importar el tipo de ordenamiento en el que se hallen inmersas, deben ser interpretadas conforme a dos fuentes primigenias, siendo éstas la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los tratados internacionales en la materia;

2. El de igualdad y no discriminación, que significa que la situación de discapacidad de las personas no debe ser motivo para generar un trato diverso que imposibilite su inclusión en el contexto en el que se desarrollan;

3. El de accesibilidad, entendido en dos vertientes: (i) como un camino para garantizar una efectiva igualdad de oportunidades en el ejercicio de los derechos; y (ii) como un requisito de diseño de cualquier entorno (físico, de las comunicaciones o de la información), o en el de los bienes y servicios.

4. El de respeto por la diferencia, y aceptación de la discapacidad como parte de la diversidad y condición humanas, lo que significa partir del derecho al igual reconocimiento como persona ante la ley, y centrar la atención en la voluntad, preferencias y libertad en la toma de decisiones de las personas con discapacidad; y

5. El de participación e inclusión plenas y efectivas en la comunidad, siendo esto consustancial al ejercicio de los derechos de los que son titulares, en el marco del nuevo modelo social y de derechos humanos de la capacidad."¹³

¹² Esto último significa reconocer a las personas con discapacidad como titulares de derechos humanos y, en este orden de ideas, promover que efectivamente los ejerzan en igualdad de condiciones que el resto de la población y sin discriminación alguna, reiterando su dignidad, así como el respeto por la diferencia que implica la discapacidad, lo cual conlleva la ausencia de conductas orientadas a la reproducción de estereotipos y a la exclusión y desventaja social. Asunto General **SUP-AG-92/2017**.

¹³ Principios y acciones retomados del Asunto General SUP-AG-92/2017.

35. Lo anterior, a su vez implica que al momento de dictar sentencia en asuntos con estas características, se deben tomar acciones tales como:

"1. Aplicar prioritariamente las normas internacionales de protección de los derechos humanos de las personas con discapacidad;

2. Abstenerse de hacer valoraciones basadas en consideraciones de tipo cultural o ideológico, que configuren prejuicios y produzcan efectos o resultados discriminatorios respecto de las personas con discapacidad;

3. Garantizar la justicia pronta y efectiva, considerando prioritarios los casos sobre derechos de las personas con discapacidad;

4. Redactar las resoluciones con un lenguaje inclusivo y respetuoso de derechos humanos;

5. Resguardar la identidad del actor, a fin de que se evite que sea sujeto de discriminación;

6. Procurarse de suficiente información que permita juzgar el caso con pleno entendimiento de la situación que se presenta;

7. Evitar aplicar automáticamente medidas genéricas de protección tutelar, y más bien, estudiar cuáles son las que se requieren en el caso concreto;

8. Realizar los ajustes razonables en el procedimiento, a efecto de que este no constituya una carga;

9. No exigir formalidades procesales que vulneren el acceso a la justicia de las personas con discapacidad. En el mismo sentido, aplicar en sentido amplio la suplencia de la queja.

10. Redactar resoluciones con formato de lectura fácil que sean entendibles para cualquier persona, con independencia del grado de discapacidad que tengan."¹⁴

36. Así, con base en el estándar señalado, se procede al estudio de la controversia planteada por el actor.

VI.- ESTUDIO DE FONDO

VI.1 AGRAVIOS-CAUSA DE PEDIR Y PRETENSIÓN

¹⁴ Principios y acciones retomados del Asunto General SUP-AG-92/2017.

37. Los agravios hechos valer por la parte actora¹⁵ se centran sucintamente en que, con la omisión legislativa en que incurre la autoridad responsable de ajustar el marco normativo local conforme a lo ordenado en la Constitución, en la Convención de la ONU y en la Convención Interamericana, sigue sin garantizarse que las personas con discapacidad del estado de Hidalgo puedan ejercer sus derechos de participación y representación política en igualdad de condiciones.

38. Centrando por ende su pretensión, en que se ordene y regule la implementación de acciones afirmativas, **específicamente cuotas (postulación para cargos públicos)**, por las que se garantice su derecho de representación y participación.

VI.2 MANIFESTACIONES REALIZADAS AL RESPECTO POR LA AUTORIDAD RESPONSABLE

39. Al rendir su informe circunstanciado, la autoridad responsable manifestó que no ha incurrido en ninguna omisión, toda vez que el 31 treinta y uno de diciembre de 2010 dos mil diez, se publicó en el Periódico Oficial del Estado de Hidalgo, el Decreto número 435 cuatrocientos treinta y cinco, por el que se emitió la Ley para las personas con discapacidad, y que en dicha legislación se previó un capítulo denominado "De los derechos políticos".

VI.3 PROBLEMA JURÍDICO A RESOLVER

40. De acuerdo con lo anterior, el problema jurídico a resolver consiste en determinar si de acuerdo con lo manifestado por el accionante existe una omisión legislativa y, de ser así, determinar exclusivamente si ésta es atribuible a la autoridad que señala como responsable y en su caso dictar las medidas conducentes. Resaltando que dichos extremos serán

¹⁵ Su estudio se realizará en términos del criterio sostenido en la Jurisprudencia 4/2000 de la Sala Superior, de rubro **"AGRAVIOS, SU EXAMEN EN CONJUNTO O SEPARADO, NO CAUSA LESIÓN"**.

analizados garantizando el acceso a la justicia y a la tutela del derecho de las personas con discapacidad.

VI.4 DETERMINACIÓN: AGRAVIOS INFUNDADOS

41. La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que generalmente se considera que una omisión legislativa se actualiza cuando el legislador no expide una norma o conjunto de normas estando obligado a ello por la Constitución.¹⁶

42. Así partiendo de esta premisa, en una situación como la que es materia de estudio en este asunto, lo consiguiente es determinar alrededor de la omisión reclamada:

a) Si en principio existe un mandato normativo expreso en el que se establezca un derecho fundamental dotado de contenido y alcance que requiera el establecimiento específico de un cuerpo normativo para su eficaz materialización.

b) Posteriormente analizar si en el tema se configura un incumplimiento en el actuar del órgano legislativo.

c) Por último, constatar si con ello se conculcan los derechos político-electorales del promovente como persona discapacitada, susceptibles de ser reparados. *(Punto último el cual no será abordado dado el sentido de la presente sentencia.)*

43. **Sentado lo anterior, en estudio del primer paso señalado en el inciso a),** se precisa que el artículo 133 de la Constitución establece el principio de supremacía constitucional, por medio del cual se instaura una jerarquía en la cual, la mencionada Constitución, las leyes que emanan del Congreso de la Unión y los Tratados Internacionales celebrados válidamente, se constituyen como la Ley Suprema de toda la Unión, misma que a su vez es reconocida en el artículo 2º de la Constitución local.

¹⁶ Tesis 1a. XIX/2018 (10a.), Sustentada por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro "**DIFERENCIAS ENTRE LAGUNAS NORMATIVAS Y LAS OMISIONES LEGISLATIVAS**".

44. Por lo que a su vez, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 1º la Constitución, al ser la norma jurídica fundamental del Estado Mexicano goza de fuerza vinculante, puesto que establece que los derechos contenidos en la misma no podrán menoscabarse ni restringirse, por lo que necesariamente los ordenamientos normativos que se deriven de dicha Ley Suprema deberán encontrarse en armonía y apegados a sus principios y disposiciones.

45. Ahora bien, en aras precisamente de lograr esa armonía constitucional y legal a la luz del principio de división de poderes, los órganos legislativos de los Estados Federados cuentan con atribuciones de ejercicio potestativo y de ejercicio obligatorio para crear normas jurídicas; entendiendo a las primeras como aquellas en las que dichos órganos pueden decidir libremente si las ejercen o no y el momento en que lo harán, mientras que las segundas, son aquellas que el orden jurídico adiciona un mandato de ejercicio expreso, es decir, una obligación de hacer por parte de los órganos legislativos que puede encontrarse expresa o implícitamente en el texto de la Ley Suprema o a su vez derivarse de los Tratados Internacionales reconocidos por ella misma.

46. Es así que en el tema en estudio se tiene que el artículo 1º de la Constitución prevé que todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. Para lo cual el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezcan las leyes correspondientes.

47. De igual manera, tal y como lo afirma el promovente, de acuerdo con la Convención Interamericana en sus numerales I y II, para lograr la prevención y eliminación de todas las formas de discriminación contra las personas con discapacidad y propiciar su plena integración en la sociedad, los Estados suscriptores se han comprometido a adoptar las

medidas de carácter legislativo, social, educativo, laboral o de cualquier otra índole, necesarias.

48. Además de que en el mismo sentido la Convención de la ONU, según sus numerales 1 y 4, la finalidad de estas intervenciones es promover, proteger y asegurar el goce pleno y en condiciones de igualdad de todos los derechos humanos y libertades fundamentales por todas las personas con discapacidad, y promover el respeto de su dignidad inherente, para lo cual, entre otras cosas, los Estados parte deben examinar y revisar la legislación, promover bienes, servicios e instalaciones de diseño universal, y elaborar políticas y programas para hacer efectiva la Convención y consultar en ese proceso a personas con discapacidad.

49. **Concluyendo así, que** en concordancia con lo afirmado por el promovente, **en efecto existe la obligación por parte del Estado, en este caso del Poder Legislativo, de revisar la legislación y realizar ajustes razonables** para asegurar que las personas con discapacidad tengan las mismas oportunidades, siendo esto consustancial al ejercicio de los derechos de los que son titulares, en el marco del **nuevo modelo social**¹⁷.

50. Continuando con el siguiente punto contenido en el inciso **b)**, **se procederá a verificar la existencia o no de la omisión legislativa a la que de conformidad con lo expuesto en los párrafos precedentes está obligado el Estado Mexicano a través del Poder Legislativo, en este caso, del Congreso Local**¹⁸, órgano en el cual se deposita dicho poder constituido del Estado Soberano de Hidalgo.

51. A decir del promovente, el Congreso local ha sido omiso en realizar, a través del ejercicio legislativo, las adecuaciones necesarias para garantizar que las personas con discapacidad puedan ejercer sus derechos políticos de participación y representación política en Estado, implementado para el efecto acciones afirmativas o medidas compensatorias.

¹⁷ El **modelo social** se encuentra contenido en la ONU, y señala que la premisa que genera la discapacidad es el contexto en que se desenvuelve la persona, por lo que las medidas que propone se encuentran dirigidas a aminorar tales barreras.

¹⁸ Artículo 28 de la Constitución local.

52. En contestación a lo anterior, la autoridad responsable en su informe justificado negó tal omisión, y precisó la existencia de la **Ley para las personas con discapacidad**, publicada el 31 treinta y uno de diciembre de 2010 dos mil diez, y de su Capítulo XI denominado "De los derechos políticos".

53. Para abordar estos planteamientos, entonces primeramente es necesario traer a estudio el "**principio de igualdad**":

54. En el orden jurídico de nuestro país, la Constitución reconoce que todas las personas son iguales ante la ley, sin que pueda prevalecer discriminación alguna por razón de nacionalidad, raza, sexo, religión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social, y que a su vez lo anterior debe ser reconocido y respetado por el poder público.

55. A lo anterior se le denomina "principio de igualdad", el cual tiene como finalidad la de colocar a los particulares en condiciones de poder acceder efectivamente a la gama de derechos reconocidos tanto en la Constitución como en Tratados internacionales, sin embargo ello no significa que todos los individuos deban ser iguales en forma absoluta, sino que dicho principio se refiere a la **igualdad jurídica**, que debe traducirse en la seguridad de no tener que soportar, por parte de una autoridad o de particulares en esta posición, un perjuicio o privarse de un beneficio desigual e injustificado.

56. Así, del referido principio derivan dos corrientes de ejecución efectiva: por un lado, un mandamiento de trato igual en supuestos de hecho equivalentes, con la excepción fundada objetiva y razonablemente la cual dada sus características particulares que conforman la situación en concreto permitan aplicar un criterio de trato desigual exclusivo y, por otro, un mandato de origen de tratamiento desigual que haya previsto con anticipación las circunstancias y que haya motivado la creación de leyes y normas que de manera preventiva eviten la situación; de esta forma, **para que las diferencias normativas puedan considerarse apegadas al principio de igualdad es indispensable que exista una justificación**

objetiva y razonable, debiendo concurrir indefectiblemente una relación de proporcionalidad entre los medios empleados y la finalidad perseguida.¹⁹

57. En el caso del **modelo social**, la discapacidad debe ser considerada como una desventaja causada por las barreras que la organización social genera al no atender de manera adecuada las necesidades de las personas con diversidades funcionales. **En consecuencia, la deficiencia individual es la que genera una diversidad funcional, misma que al ponerse en contacto con una barrera social produce una discapacidad**, por lo que la aplicación del modelo social tiene como finalidad, la búsqueda de una igualdad material, que se caracteriza por la introducción de desigualdades que parten del reconocimiento de las diversas circunstancias en que se encuentran inmersas las personas

58. Lo anterior, guarda estrecha relación con lo dispuesto en el artículo I, punto 2, inciso b), de la Convención Interamericana, en el cual se establece que **no se considera discriminación la distinción o preferencia adoptada por un Estado parte a fin de promover la integración social o el desarrollo personal de las personas con discapacidad, siempre que la distinción o preferencia no limite en sí misma el derecho a la igualdad de las personas con discapacidad y que los individuos con discapacidad no se vean obligados a aceptar tal distinción o preferencia.**

59. El marco protector referido, trasciende en el desenvolvimiento de la democracia en México y en el ejercicio de los derechos políticos, ya que a través de ellos es que se reconocen y garantizan a cada ciudadana y ciudadano la participación en la toma de decisiones públicas.

60. Sin embargo, es claro que no todos gozan de las mismas oportunidades para el ejercicio de sus derechos ni de su ciudadanía: claramente, grupos de población como las personas con discapacidad, las personas indígenas, las mujeres, entre otros, han tenido mayores

¹⁹ Jurisprudencia 2011887, sustentada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro "**PRINCIPIO GENERAL DE IGUALDAD. SU CONTENIDO Y ALCANCE**".

dificultades que otras para ejercer sus derechos políticos fundamentales a votar, ser votados y otros.

61. Y dado que acorde con los instrumentos normativos nacionales e internacionales se ha reconocido a la discriminación o desigualdad de trato como un problema de carácter público, se ha propiciado la adopción de medidas que aseguren a toda la ciudadanía el acceso y el ejercicio pleno de derechos sin distinción de ningún tipo en los procesos electorales y en la vida democrática.

62. En síntesis, se advierte la obligación del Estado Mexicano de establecer medidas temporales, razonables, proporcionales y objetivas orientadas a la igualdad material, para lo cual deberán implementarse de manera progresiva medidas orientadas a contrarrestar la desigualdad de trato que deriva en situaciones que limitan la participación ciudadana y el ejercicio de derechos, tales como **medidas de nivelación, medidas de inclusión y acciones afirmativas**.

63. Al respecto las **medidas de nivelación** "son aquellas que buscan hacer efectivo el acceso de todas las personas a la igualdad real de oportunidades eliminando las barreras físicas, comunicacionales, normativas o de otro tipo, que obstaculizan el ejercicio de derechos y libertades. Tienen el propósito de nivelar o "emparejar" el terreno en el que viven e interaccionan los grupos sociales".²⁰

64. En cuanto a las **medidas de inclusión**, tenemos que "son disposiciones de carácter preventivo y/o correctivo que están dirigidas a revertir tendencias discriminatorias de la sociedad, como el racismo, la homofobia, la xenofobia y la misoginia, entre otras expresiones culturales de desigualdad de trato, para incluir en el sistema de derechos y oportunidades a quienes han estado y están parcial o totalmente excluidos de sus libertades como resultado de la discriminación histórica o experimentada".²¹

²⁰ "GUÍA PARA LA ACCIÓN PÚBLICA". 2015. CONSEJO NACIONAL PARA PREVENIR LA DISCRIMINACIÓN.

²¹ "GUÍA PARA LA ACCIÓN PÚBLICA". 2015. CONSEJO NACIONAL PARA PREVENIR LA DISCRIMINACIÓN.

65. Finalmente, las **acciones afirmativas** “son medidas especiales de carácter legal que obligan a dar un tratamiento preferencial y temporal hacia un grupo históricamente y de múltiples formas discriminado, con el fin de corregir las desventajas de desigualdad de trato en el ejercicio de derechos y libertades y equiparar su situación con la de los grupos no discriminados para avanzar en la igualdad. Son medidas preferenciales en beneficio de grupos de población específicos que habrán de suspenderse cuando sus propósitos igualitarios sean cumplidos.”²²

66. Ahora bien, por cuanto hace a la omisión atribuida a la competencia del Congreso Local y además acorde a lo expuesto por dicha autoridad en su informe justificado, es un hecho notorio para este Tribunal la existencia de la **Ley para las personas con discapacidad, misma que a continuación será abordada con el objetivo de analizar si de acuerdo con lo manifestado por las partes en este Juicio Ciudadano, existe o no una omisión conforme al marco normativo.**

67. En estudio de Ley para las personas con discapacidad, referida por el Congreso local en su informe justificado, es posible advertir de sus **Considerandos Primero al Décimo Primero**, que dicho cuerpo normativo se creó en ejercicio de la libertad de configuración legislativa tomando en consideración “todos los estándares universales y nacionales” (incluida la Convención de la ONU) para atender la necesidad de combatir la “desarticulación legislativa” existente y que se daba en perjuicio de las personas con discapacidad, en dónde 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 entonces con base en justificaciones objetivas y razonables.

68. Además, para el proceso de creación de dicho instrumento legal, se advierte que la autoridad responsable se apegó de igual manera a lo dispuesto en el artículo 4 de la Convención de la ONU, celebrando un foro de consulta encabezado por los diputados que presentaron la iniciativa de ley, en dónde además participaron asociaciones civiles, especialistas en el

²² “GUÍA PARA LA ACCIÓN PÚBLICA”. 2015. CONSEJO NACIONAL PARA PREVENIR LA DISCRIMINACIÓN.

tema, servidores públicos federales y estatales y personas con discapacidad.

69. Ya en su contenido, y respecto a la materia electoral, la **Ley para las personas con discapacidad**, en su artículo 2, fracción II, señala como uno de sus objetivos, **“fomentar la integración comunitaria de las personas con discapacidad, a través del ejercicio directo de sus derechos civiles y políticos”**, para lo cual incluye además, un capítulo (XI) denominado **“DE LOS DERECHOS POLÍTICOS”**, el que se hace evidente la obligación de garantizar los derechos de votar y ser votado y de participación política de las personas con discapacidad.

70. Resaltando además, que conforme a lo dispuesto en su artículo 1º, dichas normas son de observancia general, es decir, que desde el día de su entrada en vigor, su aplicación es genérica y obligatoria para todos los sujetos que se encuentren dentro de las hipótesis legales que prevé, incluyéndose todas las autoridades del Estado de Hidalgo.

71. Por lo que el ámbito de acción de esta Ley no está limitado, sino que el Constituyente previó que se abarcaran todos los niveles de autoridad en el Estado, garantizando con ello un amplio espectro de protección a favor de las personas con discapacidad; **traduciéndose así la Ley para personas con discapacidad, como una acción afirmativa que incide en el ámbito de las prácticas de índole legislativa.** Abarcando de esta manera lo relativo a su naturaleza, características y objetivos de su implementación.²³

72. Por lo anterior, a juicio de los que resuelven, es clara la intención del legislador para ajustar en su momento el marco jurídico con la finalidad de crear disposiciones de orden público para dar certeza jurídica al actuar y desarrollo de las personas con discapacidad.

²³ Jurisprudencia 30/2014, emitida por la Sala Superior, de rubro **“ACCIONES AFIRMATIVAS. NATURALEZA, CARACTERÍSTICAS Y OBJETIVO DE SU IMPLEMENTACIÓN”**.

73. Resulta evidente además para este órgano jurisdiccional, que el ejercicio legislativo del Congreso no culminó con la sola expedición de la ley, sino que la misma ha sido revisada constantemente, dado que la última fecha en que fue reformada lo es el 30 treinta de julio de 2018 dos mil dieciocho; con lo cual es posible considerar que el Congreso local ha continuado observando las disposiciones aplicables, como lo es el artículo 4 de la Convención de la ONU, que prevé una revisión constante de la legislación.

74. Concluyendo de esta manera que, 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, y que ello haya tenido como consecuencia que no se haya garantizado que las personas con discapacidad del estado de Hidalgo puedan ejercer sus derechos de participación y representación política en igualdad de condiciones, aunado el hecho de que no se ha establecido prohibición alguna para que las personas con discapacidad puedan ejercer libremente las prerrogativas consagradas para las ciudadanas y ciudadanos mexicanos contenidos en el artículo 35 de la Constitución; **por ende, los agravios hechos valer por el actor son INFUNDADOS.**

75. **Por otra parte, respecto a las manifestaciones que realiza el actor para que la autoridad responsable implemente acciones específicas (implementación de cuotas)** que garanticen que las personas con discapacidad puedan ser postuladas como candidatas o candidatos, **debe decirse que si bien el Estado debe realizar políticas públicas, que promuevan las condiciones necesarias para que la igualdad de los individuos y los grupos que estas personas integran, sean reales y efectivas, la elección de una acción dependerá del contexto en que se aplique y del objetivo a lograr;** criterio último el cual encuentra sustento en la parte final de la jurisprudencia 11/2015, sustentada por la Sala Superior, de rubro **“ACCIONES AFIRMATIVAS. ELEMENTOS FUNDAMENTALES”.**

76. Es decir, a pesar de que si bien, tal y como lo afirmó el promovente, la figura más conocida de las acciones afirmativas son las **políticas de cuotas o cupos, estas no son las únicas**, por lo cual, el Congreso local no está obligado a implementar específicamente esta figura, siendo que en el caso se optó por la emisión de la ley estudiada y, con ello, de ninguna manera puede considerarse que la autoridad responsable está siendo omisa o discriminatoria.

77. Máxime que, como ya se señaló, la referida ley derivó de un proceso legislativo, sustentada en diversas opiniones, mismas que acorde con sus "CONSIDERANDOS" y el contenido propiamente, **no se advierte que ese grupo de la sociedad diversamente representado y escuchado²⁴ en el proceso legislativo, haya solicitado expresamente la incorporación de cuotas**, sino que demandaron la emisión de una ley como mecanismo para contrarrestar los efectos de la discriminación y potenciar la participación de las personas discapacitadas, tanto en el ámbito político-electoral, como en otros ámbitos sociales.

78. Siendo además necesario precisar, que no existe disposición que señale expresamente la obligación a cargo de las legislaturas de los Estados de regular en determinado sentido la aplicación de **cuotas** en materia de derechos político-electorales, tratándose de personas discapacitadas.

79. **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 relacionados, 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 la

²⁴ Véase el punto 68 de la presente sentencia.

atención en la voluntad, preferencias y libertad en la toma de decisiones, de las personas con discapacidad.

80. Finalmente cabe señalar que no obstante existe la Ley para personas con discapacidad, esta no es la única fuente normativa en la materia a que están obligadas a aplicar todas las autoridades del Estado, ya que acorde al principio de supremacía constitucional contenido en el artículo 133 de la **Constitución**, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados celebrados que estén de acuerdo con la misma, serán la Ley Suprema de toda la Unión, por tanto, las autoridades del Estado deben ajustarse siempre en el ámbito de su competencia a dichos ordenamientos (a manera de ejemplo es posible citar la **Convención de la ONU, Convención Interamericana, Convención Europea, Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad, Protocolo de Actuación, Guía para la Acción Pública, entre otras**).

81. Por tanto, tratándose de la materia electoral, donde el actor demanda sean implementadas acciones por las cuales se garantice a las personas con discapacidad el ejercicio pleno y en condiciones de igualdad, de sus derechos político-electorales, se precisa que las autoridades electorales en el Estado -**Instituto Estatal Electoral de Hidalgo y Tribunal Electoral del Estado de Hidalgo**- se encuentran vinculadas para adoptar siempre y en cada caso en particular, conforme al principio *pro persona*, las medidas necesarias para eliminar su discriminación y propiciar la potencialización del ejercicio de sus derechos.

82. Por lo que ante una situación concreta en donde sea parte una persona con discapacidad, las autoridades electorales están obligadas a implementar de acuerdo al **contexto determinado en que se aplique y del objetivo a lograr**, medidas integrales pertinentes que les faciliten su inclusión, integración, convivencia y participación, en igualdad de oportunidades con el resto de la población.

83. Por lo expuesto y fundado en los preceptos legales citados en el cuerpo de esta resolución y en los artículos 6 y 16 de la Constitución; 23,

68 fracción VI y 116 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública; 3 fracción IX, 31 y 43, de la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados; 367, 368, 433 fracción I, 435 y 436, del Código Electoral; 12, fracción V, inciso b), de la Ley Orgánica del Tribunal; y, 17 fracción I, del Reglamento Interior del Tribunal, es de resolverse y se:

RESUELVE:

Primero.- Se declaran **infundados** los agravios hechos valer por el accionante.

Segundo.- En razón de que el promovente es una persona con discapacidad y en atención al estándar de protección fijado en la presente sentencia, **se ordena resguardar sus datos personales en la versión pública de la presente resolución.**

Tercero.- Notifíquese como en derecho corresponda a las partes interesadas. Asimismo, hágase del conocimiento público, a través del portal web de este Tribunal Electoral.

Así lo resolvieron y firmaron por unanimidad las Magistradas y el Magistrado que integran el pleno del Tribunal Electoral del Estado de Hidalgo, ante la Secretaria General que autoriza y da fe.

SENTENCIA EN FORMATO DE LECTURA FÁCIL
EXPEDIENTE TEEH-JDC-114/2019

En atención al estándar de protección para personas con discapacidad desarrollado en la presente sentencia y con sustento en el "PROTOCOLO DE ACTUACIÓN PARA QUIENES IMPARTEN JUSTICIA EN CASOS QUE INVOLUCREN PERSONAS CON DISCAPACIDAD" y en la tesis 1a.CCCXXXIX/2013 (10ª.) de rubro: "SENTENCIA CON FORMATO DE LECTURA FÁCIL. EL JUEZ QUE CONOZCA DE UN ASUNTO SOBRE UNA PERSONA CON DISCAPACIDAD INTELECTUAL, DEBERÁ DICTAR UNA RESOLUCIÓN COMPLEMENTARIA BAJO DICHO FORMATO", se procede a exponer la misma bajo el denominado *formato de lectura fácil*, para que todas las personas puedan entender lo que aquí se resuelve:

1.- Al analizar la situación expuesta en tu escrito de demanda, el Tribunal Electoral del Estado de Hidalgo, determinó que no tienes razón en considerar que el Congreso del Estado de Hidalgo no ha emitido las leyes necesarias para proteger tus derechos de votar y ser votado, como por ejemplo el ser postulado como candidato para contender por un cargo público.

2.- Si bien el Congreso del Estado de Hidalgo no ha creado un sistema de cuotas para que las personas con discapacidad accedan obligatoriamente a los cargos públicos, sí ha realizado otro tipo de acciones a favor de esta causa como crear la Ley Integral para las Personas con Discapacidad para el Estado de Hidalgo.

3.- En México y en el Estado de Hidalgo, existen varias leyes cuya finalidad es evitar seas objeto de discriminación por ser una persona con discapacidad, como por ejemplo la Convención de la Organización de las Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, la Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad o Ley Integral para las Personas con Discapacidad para el Estado de Hidalgo.

4.- Todas las autoridades en México y en el Estado de Hidalgo, tienen la obligación de aplicar las leyes a tu favor y de interpretarlas de tal manera que se protejan tus derechos y se nivelen tus oportunidades en la sociedad.

5.- En caso de que consideres que te encuentras en una situación específica en la cual las autoridades no están

respetando tus derechos, puedes solicitar la asesoría jurídica y acudir a un Tribunal para que se analice el caso con todas sus características.

6.- Un ejemplo de lo anterior, podría ser que en caso de que decidas postularte a un cargo público y que por órdenes de la autoridad encargada de organizar las elecciones no se te permita competir, podrás acudir al Tribunal Electoral del Estado de Hidalgo para que se verifique el proceder de esa autoridad que consideres está actuando en contra de tus derechos.

Pachuca de Soto, Hidalgo, a 19 de septiembre de 2019.