

**EXPEDIENTE: JDCE-10/2022**

**ACTOR:** Cesar Alejandro Castillo Tellez

**AUTORIDAD RESPONSABLE:** H.  
Congreso del Estado de Colima

**MAGISTRADA PONENTE:** Ma. Elena Díaz  
Rivera.

**PROYECTISTA:** Nereida Berenice Ávalos  
Vázquez.

**Colima, Colima, a 26 de enero de 2023<sup>1</sup>.**

## **A S U N T O**

**Sentencia definitiva** correspondiente al Juicio para la Defensa Ciudadana Electoral<sup>2</sup>, identificado con la clave y número de expediente **JDCE-10/2022**, promovido por el ciudadano **Cesar Alejandro Castillo Tellez** en contra del **H. Congreso del Estado de Colima**, a quien le reclama la omisión legislativa, al no establecer acciones afirmativas dentro de la legislación electoral que garanticen a las personas con discapacidad el ejercicio pleno y en condiciones de igualdad, de sus derechos político-electorales.

## **A N T E C E D E N T E S**

- I.- De la narración de los hechos que expone el actor en su demanda, así como de las constancias que obran en el expediente del Juicio Ciudadano que se resuelve, se advierte lo siguiente:
- 1. Presentación del Juicio Ciudadano.** El 29 de noviembre de 2022, se recibió en este Tribunal Electoral, Juicio para la Protección de los Derechos Político-Electorales del Ciudadano, signado por el ciudadano Cesar Alejandro Castillo Tellez, persona con discapacidad visual total permanente, en contra del H. Congreso del Estado a quien le atribuye la omisión legislativa, respecto de los derechos humanos de las personas con discapacidad en materia electoral, como lo son la falta de acciones afirmativas que, mediante cuotas por ambos principios garanticen el acceso y permanencia de las personas con discapacidad a cargos de elección popular, de gobierno en todos los niveles, así como las titularidades de las consejerías del Instituto Electoral del Estado, aduciendo con ello, discriminación, exclusión y la violación a su derecho ciudadano de participar, en su caso, en dichos procesos en condiciones de igualdad material.
  - 2. Improcedencia del Juicio federal y radicación.** El 30 de noviembre de 2022, atendiendo al principio de definitividad y conforme a la legislación local

---

<sup>1</sup> Salvo mención diferente, todas las fechas corresponden al año 2023.

<sup>2</sup> En adelante Juicio Ciudadano.

se acordó la improcedencia del Juicio para la Protección de los Derechos Político-Electorales del Ciudadano (juicio federal) y, en consecuencia, se procedió a la radicación de la demanda como Juicio para la Defensa Ciudadana Electoral (juicio local), registrándose en el Libro de Gobierno con la clave y número de expediente **JDCE-10/2022**.

**3. Publicitación, Tercero Interesado y certificación de requisitos de Ley.**

A las 10:00 diez horas del mismo 30 de noviembre, se fijó en los estrados de este Tribunal Electoral la cédula de publicitación por un plazo de 72 horas, mediante la cual se hizo del conocimiento público la interposición del citado Juicio, sin que al efecto se apersonara Tercero Interesado alguno.

De igual forma, en misma fecha el Secretario General de Acuerdos de este Tribunal Electoral, en atención a lo dispuesto por el artículo 66 de la Ley Estatal del Sistema de Medios de Impugnación<sup>3</sup>, revisó los requisitos de procedibilidad, certificando el cumplimiento de los mismos.

**4. Admisión del Juicio Ciudadano y asignación del asunto a ponencia.** En Sesión Pública celebrada el 9 de diciembre de 2022, el Pleno del Tribunal Electoral del Estado admitió el Juicio de referencia, requiriendo el Informe Circunstanciado al H. Congreso del Estado de Colima, autoridad señalada como responsable.

Asimismo, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 34 del Reglamento Interior de este Tribunal, el 12 de diciembre del mismo año, se acordó la asignación del presente asunto a la ponencia de la Magistrada Ma. Elena Díaz Rivera, para los efectos previstos en el artículo 66 de la Ley de Medios.

**5. Informe circunstanciado.** El 12 de diciembre de 2022, se recibió en este Tribunal Electoral el Informe Circunstanciado por parte del Diputado Armando Reyna Magaña, en su carácter de presidente de la Mesa Directiva del H. Congreso del Estado, en el que realizó diversas manifestaciones negando la omisión legislativa alegada por el actor y atribuida a su representado.

**6. Cierre de Instrucción.** Agotados los trámites respectivos para la debida integración del expediente, mediante acuerdo de fecha 15 de enero, se

---

<sup>3</sup> En adelante Ley de Medios

declaró cerrada la instrucción y se turnó el proyecto de sentencia bajo las siguientes:

## **CONSIDERACIONES**

### **PRIMERA. Jurisdicción y competencia.**

El Tribunal Electoral, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 22 fracción VI y 78 incisos A y C fracción II, de la Constitución Política Local; 269 fracción I, 279 fracción I, del Código Electoral; 1°, 5° inciso d), 62, 63 y 64 de la Ley de Medios; 1°, 6° fracción IV, 8° incisos b) y 47 del Reglamento Interior, es competente para conocer y resolver el presente medio de impugnación, relacionado con la posible afectación a derechos fundamentales de carácter político-electoral del ciudadano actor, ante la posible omisión legislativa por parte del H. Congreso del Estado de Colima, de regular el ejercicio de derechos políticos de carácter fundamental reconocidos en la Carta Magna y en los Tratados Internacionales en lo que el Estado Mexicano forma parte, como es su participación en los procesos de elección a los diversos cargos de elección popular, cargos de gobierno en todos los niveles, así como a las titularidades de las consejerías del Instituto Electoral del Estado en condiciones de igualdad, al ser una persona con discapacidad visual permanente.

Lo anterior, considerando que el adecuado ejercicio de un control de constitucionalidad y convencionalidad en materia electoral supone conocer de todo acto u omisión que pueda vulnerar los derechos político-electorales de la ciudadanía, a efecto de cumplir plenamente con las obligaciones establecidas en el artículo 1° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, así como de su protección más amplia.

Lo expuesto es congruente con lo establecido en los artículos 1 y 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, puesto que, en caso de que el Poder Legislativo falte a su deber de adecuar las leyes internas de un Estado, a fin de garantizar el ejercicio de los derechos humanos, corresponde al Poder Judicial adoptar las medidas necesarias para hacerlo y prevenir o reparar toda violación a tales derechos generada por dicha

situación, pues sólo con esta manera de proceder se puede evitar que el Estado incurra en un supuesto de responsabilidad estatal, nacional o internacional por actos u omisiones de uno de sus poderes u órganos en violación de los derechos reconocidos en dicho tratado o en la Constitución.

En ese sentido, se considera que el órgano jurisdiccional competente para conocer y resolver la presente impugnación, es este Tribunal Electoral, mediante el Juicio para la Defensa Ciudadana Electoral, ya que el ciudadano actor aduce una lesión a su derecho de participación política, en el ejercicio de su derecho a votar y ser votado para cargos de elección popular, así como para ocupar cargos de gobierno y las titularidades de las consejerías del Instituto Electoral del Estado, de manera autónoma e independiente en condiciones de igualdad material, el cual se subsume en el derecho reconocido constitucionalmente de participar en la dirección de los asuntos públicos, de conformidad con el artículo 23, párrafo 1, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y, correlativamente, el artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

Al respecto, es preciso señalar que, con arreglo a la “Observación general número 25, Comentarios generales adoptados por el Comité de los Derechos Humanos”, el invocado artículo 25 del Pacto, apoya el proceso de gobierno democrático basado en el consentimiento del pueblo y de conformidad con los principios del Pacto que, a diferencia de otros derechos y libertades reconocidos dentro de dicho ordenamiento, el artículo 25 si bien trata del derecho de las personas a participar en la dirección de los asuntos públicos, protege los derechos de “cada uno de los ciudadanos” y que la dirección de los asuntos públicos es un concepto amplio que se refiere al ejercicio del poder político, en el entendido de que la asignación de facultades y los medios por los cuales cada ciudadana y ciudadano ejerce el derecho a participar en la gestión de los asuntos públicos se determinarán por la Constitución u otras leyes.

## **SEGUNDA. Requisitos generales y especiales del medio de impugnación.**

Sobre el particular, este órgano jurisdiccional electoral ya se pronunció al admitir el medio de impugnación en cuestión, teniéndose por cumplidos los requisitos de procedencia (forma, oportunidad, legitimación, personería,

definitividad) exigidos por los artículos 9º, fracciones III y V, 11, 12, 62, fracción I, 64 y 65 de la Ley de Medios.

### **TERCERA. Causales de improcedencia.**

Del análisis de las constancias que obran en el expediente, no se advierte que se actualice alguna causal de improcedencia ni de sobreseimiento, a las que hacen referencia los artículos 32 y 33 de la Ley de Medios.

### **CUARTA. Agravio e Informe Circunstanciado.**

En primer término se destaca que, de conformidad con la normatividad electoral aplicable, no se advierte como obligación para el juzgador que se transcriban los agravios a fin de cumplir con los principios de congruencia y exhaustividad en las sentencias, pues tales principios se satisfacen cuando se precisan los puntos sujetos a debate, derivados de la demanda o del escrito de expresión de agravios, se estudian y se les da respuesta, la cual debe estar vinculada y corresponder a los planteamientos de legalidad o constitucionalidad efectivamente planteados en el escrito correspondiente, quedando al prudente arbitrio del juzgador realizar o no dicha transcripción, atendiendo a las características especiales del caso.

Con base en lo anterior, el actor en el Juicio interpuesto señaló, en esencia, el siguiente:

#### **Agravio**

La omisión legislativa atribuida al Congreso del Estado, en el sentido de adecuar la legislación electoral a la Constitución Federal y los Tratados Internacionales, a fin de incorporar:

- a) Cuotas obligatorias para que las personas con discapacidad puedan participar activamente en los procesos de postulación, registro como precandidatos y candidatos a cargos de elección popular, por los principios de mayoría relativa y representación proporcional y asignación directa, así como que se garantice su acceso y permanencia en los mismos.
- b) Así también se garantice su participación y acceso, en condiciones de igualdad, en la organización de los procesos electorales y de participación ciudadana, como titulares de funciones a todos los niveles,

incluyendo las titularidades de las consejerías del Instituto Electoral del Estado.

- c) Se incluya y garantice que las personas con discapacidad puedan ejercer su derecho a la participación política, en el ejercicio de su derecho a votar, de manera accesible, autónoma e independiente, en condiciones de igualdad material y con certeza real.

Omisión anterior, con la que, a su decir, se incumple la obligación de armonizar la legislación local en materia de derechos humanos de las personas con discapacidad, materializándose en una discriminación a dicho sector.

### **Informe Circunstanciado**

El presidente de la Mesa Directiva del H. Congreso del Estado de Colima, al rendir su informe circunstanciado señaló en esencia que, no existió omisión legislativa por parte de su representado, en materia de derechos político-electorales de las personas con discapacidad, toda vez que dentro del Código Electoral del Estado existen disposiciones que garantizan sus derechos y prerrogativas, como lo son los artículos 51, fracción XXI, inciso d) y 215. Artículos con los cuales se garantizan las prerrogativas fundamentales contenidas en los numerales 1º, 4º y 35 de la Constitución federal.

Así también adujo que la omisión reclamada formaba parte del derecho parlamentario y que, por ese hecho, la omisión era concerniente a la actuación y organización interna de los órganos legislativos, desvinculados del objeto del derecho electoral.

Finalmente argumentó que, los precedentes dictados por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) a que hacía alusión el actor, versaron sobre obligaciones derivadas de un mandato del Poder Reformador de la Constitución y que, en el caso en concreto, constitucionalmente no existía obligación de incluir medidas afirmativas o cuotas para personas con discapacidad.

### **QUINTA. De las Pruebas.**

De conformidad con lo dispuesto por los artículos 21 fracción V, del 35 al 41, fracción IV, de la Ley de Medios, el ciudadano actor, adjuntó la copia simple

de la credencial para votar con fotografía y de la credencial que lo identifica como persona con discapacidad visual permanente expedida por el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia. Documentos anteriores con el que acreditó su calidad de ciudadano colimense y su interés en el presente Juicio.

Documentales con valor probatorio pleno de conformidad con el artículo 37, fracción II, de la Ley de Medios, al no haber existido argumento o prueba alguna respecto de su autenticidad o de la veracidad de los hechos contenidos. Máxime que se advierte que la controversia principal se enfoca en una cuestión de derecho y no de hechos.

#### **SEXTA. Litis y metodología**

La **litis** por resolver se centra en determinar si el H. Congreso del Estado de Colima ha incurrido en la omisión legislativa que se le imputa, al no establecer acciones afirmativas en la legislación electoral, para garantizar a las personas con discapacidad el ejercicio pleno y en condiciones de igualdad, de sus derechos político-electorales.

Teniendo el actor como **pretensión** que se ordene al H. Congreso del Estado lleve 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.

Haciendo consistir su **causa de pedir** en que se viola su derecho de participación política o ciudadana como persona con discapacidad en igualdad material al resto de los ciudadanos colimenses.

En cuanto a la **metodología** que se plantea en el **estudio de fondo**, a fin de tener perfecta claridad en los conceptos, este Tribunal dividirá el estudio bajo los siguientes rubros:

- **Constitución Local y legislación secundaria vigente, en materia de derechos político-electorales de las personas con discapacidad.**
- **Omisiones legislativas en la doctrina constitucional**

## - Calificación del agravio

### **SÉPTIMA. Estudio de Fondo.**

#### **- Constitución Local y legislación secundaria vigente, en materia de derechos político-electorales de las personas con discapacidad.**

En el ámbito estatal, en cuanto al tema de personas con discapacidad, tenemos la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Colima que, en el párrafo cuarto de su artículo 1º, señala la prohibición de toda discriminación motivada, entre otras, por discapacidades o cualquiera otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

Así también, en su artículo 4to. refiere que, las autoridades del Estado y de los municipios promoverán el tratamiento, la rehabilitación y la integración de las personas con discapacidad, con el objeto de facilitar su pleno desarrollo.

Ahora, en cuando a derechos político-electorales, tenemos el Código Electoral del Estado, el cual refiere en la fracción XXI, del artículo 51 que, son obligaciones de los partidos políticos procurar la representación, entre otras, de personas con discapacidad en las candidaturas de diputaciones por ambos principios de representación y en las candidaturas para integrar los Ayuntamientos y en el artículo 215 se señala la preferencia de las personas adultas en plenitud, mujeres embarazadas y personas con discapacidad, en el orden de votación.

Siendo las anteriores disposiciones, las únicas que hacen referencia a los derechos humanos de carácter político-electoral de las personas con discapacidad.

#### **- Omisiones legislativas en la doctrina constitucional**

Sobre el caso particular, resulta importante destacar y hacer mención de la Doctrina constitucional en el tema de omisiones legislativas, misma que ha sido asentada por la Sala Superior del TEPJF, al resolver el expediente SUP-JDC-1127/2021 y SUP-JE-219/2021 ACUMULADOS, sobre la omisión

atribuida al Congreso de la Unión para emitir la ley reglamentaria en materia de revocación de mandato, al tenor de lo siguiente:

La doctrina de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), es consistente en sostener que las autoridades no sólo pueden afectar a la ciudadanía a partir de la realización de actos positivos, sino también a través de actos negativos u omisiones. Así, se ha distinguido entre omisiones legislativas *absolutas* y *relativas*.

Las omisiones absolutas se presentan cuando el órgano legislativo no ha ejercido su competencia de crear leyes en ningún sentido, ni ha externado normativamente ninguna voluntad para hacerlo, de ahí que la misma siga siendo puramente potencia.

Las omisiones legislativas relativas se presentan cuando el órgano legislativo ha ejercido su competencia, pero de manera parcial o simplemente no realizándola de manera completa e integral, impidiendo así el correcto desarrollo y eficacia de su función creadora de leyes.

En ese sentido, la propia Corte distinguió entre omisiones legislativas de *ejercicio potestativo* y de *ejercicio obligatorio*, en función de si existe una obligación de actuar o si se trata de una facultad discrecional.

Así, en la tesis de jurisprudencia P./J. 11/2006, de rubro: “**OMISIONES LEGISLATIVAS. SUS TIPOS.**”, la Corte realizó una combinación de ambas clasificaciones, a fin de establecer cuatro tipos distintos de 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.
- **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.
- **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.

- **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.

Ahora, en el caso particular, este Tribunal advierte que **la omisión alegada es relativa de ejercicio obligatorio**, pues si bien no existe disposición expresa constitucional que obligue al H. Congreso del Estado a legislar en cuanto a acciones afirmativas que garanticen a las personas con discapacidad el ejercicio pleno y en condiciones de igualdad, de sus derechos político-electorales, también lo es que, el artículo 1° de dicho ordenamiento prohíbe la discriminación motivada por las discapacidades y mandata que las normas relativas a los derechos humanos se interpreten de conformidad con dicha Constitución y con los Tratados Internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

En ese sentido la obligación deriva de lo previsto en el artículo 1° de nuestra Carta Magna en relación con la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y la Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad, como más adelante se verá.

Aunado a lo anterior, este Tribunal no califica de absoluta dicha omisión, ya que el Código Electoral del Estado contiene un par de disposiciones que hacen alusión a los derechos político-electorales de las personas con discapacidad.

#### - **Calificación del agravio**

**Cuestión previa.** Los argumentos que a continuación se esbozan forman parte del contenido de la sentencia dictada el 14 de noviembre de 2019 por la Sala Superior del TEPJF dentro del expediente SUP-JDC-1282/2019, haciéndolos propios este Tribunal para la resolución de la presente controversia.

Así, a juicio de este Tribunal Electoral, el agravio expuesto por el actor consistente en la omisión legislativa atribuida al H. Congreso del Estado de Colima, 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, **se califica como fundado**, al tenor de lo siguiente:

Tal y como se comentó en supralíneas, la obligación del Estado Mexicano de diseñar acciones afirmativas para las personas con discapacidad deviene de lo previsto en la *Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad*<sup>4</sup> y en la *Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad*<sup>5</sup>. Convenios que fueron ratificados el 17 de diciembre de 2007 y 6 de diciembre de 2000, respectivamente.

Luego entonces, si bien es cierto, *-como lo menciona la Autoridad Responsable al momento de rendir su informe-*, no existe la obligación de incluir medidas afirmativas o cuotas para personas con discapacidad<sup>6</sup>, ni por una norma en específico ni por mandato expreso del Poder Reformador de la Constitución, también lo es que, las fuentes de las obligaciones que tienen las autoridades estatales (como los poderes legislativos locales) son de origen nacional e internacional.

Ello es así porque, la reforma constitucional en materia de derechos humanos de 2011, cambió el paradigma de la relación del derecho nacional con el internacional al establecerse en el artículo primero que “[/]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”.

En ese sentido, se incorporó 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

---

<sup>4</sup> Ratificación

[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>5</sup> Ratificación <http://www.oas.org/juridico/spanish/firmas/a-65.html>

<sup>6</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”.

Internacional de Derechos Civiles y Políticos y por otro, se ubicó a los tratados de derechos humanos a nivel constitucional, lo que delimitó un parámetro obligatorio de carácter interpretativo para quienes interpretan y aplican el Derecho.

Así, al resolver el expediente varios 912 de 2010, el Pleno de la SCJN determinó que, con base en el artículo 1º 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 aquellas 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 del reconocimiento formal y neutral de los derechos político-electorales teniendo en cuenta que, la aspiración de cualquier régimen democrático es que los derechos se materialicen en los proyectos de vida de las personas.

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

En esa tónica, la Corte Interamericana de Derechos Humanos<sup>7</sup> ha reiterado que:

---

<sup>7</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.

- 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;
- 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>8</sup> y del juicio ciudadano 1150 de 2018 resuelto por la Sala Superior del TEPJF<sup>9</sup> podría decirse que, cuando se trata de personas con discapacidad, las autoridades tienen obligaciones reforzadas<sup>10</sup>.

---

<sup>8</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>9</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>10</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.

En este sentido, la Convención Americana sobre Derechos Humanos<sup>11</sup>; el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos<sup>12</sup> y la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad<sup>13</sup> reconocen de manera formal el derecho a la igualdad y los derechos político-electorales<sup>14</sup>. Asimismo, estos tratados establecen que los Estados deben adoptar las disposiciones de derecho interno que sean necesarias para hacer efectivos esos derechos<sup>15</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>16</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>17</sup>.

---

<sup>11</sup> Artículos 1, 23 y 24.

<sup>12</sup> Artículos 2, 3, 25 y 26.

<sup>13</sup> Artículos 5 y 29.

<sup>14</sup> En términos formales, este derecho también se reconoce en Ley Integral para las Personas con Discapacidad del Estado de Hidalgo:

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>15</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>16</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>17</sup> Caso Comunidad Indígena Xákmok Kásek Vs. Paraguay. Sentencia de 24 de agosto de 2010, párrafo 250.

Asimismo, ha señalado<sup>18</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.

**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>19</sup> que hizo México de la *Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad*<sup>20</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>21</sup>.

Asimismo, dado que el objeto<sup>22</sup> de la *Convención de la ONU* es asegurar el pleno goce de los derechos de las personas con discapacidad<sup>23</sup>, se tiene que uno de sus principios es la *participación e inclusión plenas y efectivas en la sociedad*<sup>24</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 efectivamente como

<sup>18</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Castillo Petrucci y Otros Vs. Perú. Sentencia de 30 de mayo de 1999, párrafo 207.

<sup>19</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>20</sup> En adelante Convención de la ONU.

<sup>21</sup> Artículo 4 incisos a y b.

<sup>22</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>23</sup> Artículo 1.

<sup>24</sup> Artículo 3.c.

candidatas en las elecciones, ejercer cargos y desempeñar cualquier función pública en todos los niveles de gobierno<sup>25</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>26</sup>.

En igual sentido, la *Convención Interamericana para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad*<sup>27</sup>, determina<sup>28</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.

En este sentido, la jurisprudencia<sup>29</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>30</sup>, entre ellos la adopción de medidas especiales o afirmativas.

---

<sup>25</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>26</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>27</sup> En adelante Convención Interamericana. Ratificada el 6 diciembre de 2000. Ver: <http://www.oas.org/juridico/spanish/firmas/a-65.html>

<sup>28</sup> Artículo III.

<sup>29</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>30</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*.

Si el sistema se conforma con el reconocimiento formal del derecho de las personas con discapacidad a ser electas<sup>31</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>32</sup>.

La Observación General 6<sup>33</sup> determina que, las medidas para acelerar o lograr la igualdad de hecho de las personas con discapacidad:

- Se mencionan en otros tratados internacionales<sup>34</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>35</sup>, los sistemas de cuotas.

---

<sup>31</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>32</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>33</sup> Párrafo 28.

<sup>34</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>35</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.

Asimismo, en su Observación General 1<sup>36</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>37</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 Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer<sup>38</sup>, el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial<sup>39</sup> y el Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales<sup>40</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 la necesidad de crear medidas que abran espacios de representación descriptiva en los órganos de deliberación y toma de decisiones.

Además, de acuerdo con lo señalado por ese mismo Comité<sup>41</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,

---

<sup>36</sup> Párrafo 49.

<sup>37</sup> Párrafo 31.

<sup>38</sup> Ver, por ejemplo: Recomendación General 23, párrafo 15, Recomendación General 25, párrafo 22 y Recomendación General 30, párrafo 73.d.

<sup>39</sup> Ver, por ejemplo: Recomendación General 32, párrafo 13.

<sup>40</sup> Ver, por ejemplo: Recomendación General 23, párrafo 61.

<sup>41</sup> Ver Observación General 7, párrafo 88.

plena y efectiva en la sociedad. El derecho a que sean electas 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>42</sup> señalan que la discapacidad constituye una deficiencia que puede ser causada o agravada por el entorno económico y social<sup>43</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>44</sup>.

Por su parte, la Corte Interamericana<sup>45</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 que comúnmente encuentran las personas con diversidad funcional en la sociedad son, entre otras, barreras físicas o arquitectónicas, comunicativas, actitudinales o socioeconómicas.”*

---

<sup>42</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>43</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>44</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>45</sup> Caso Furlan y Familiares Vs. Argentina. Sentencia de 31 de agosto de 2012, párrafo 133. Los pies de página del original fueron omitidos.

En el mismo sentido, la Sala Superior<sup>46</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 federal, ni en la propia Constitución Federal 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, la Sala Superior del TEPJF ha advertido en un par de precedentes que, de las disposiciones constitucionales y convencionales antes descritas se desprenden diversas razones que sustentan la obligación del poder legislativo de las entidades de generar acciones afirmativas encaminadas a favorecer la participación político-electoral de las personas con discapacidad.

Entre dichas razones ha enlistado 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.

---

<sup>46</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**.

- 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.

De igual forma, en su jurisprudencia 43 de 2014<sup>47</sup>, interpretando la Constitución y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Sala concluyó 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.*

A partir de eso, la Sala Superior del TEPJF ha concluido que *las acciones afirmativas establecidas en favor de tales grupos sociales tienen sustento constitucional y convencional en el principio de igualdad material*<sup>48</sup>.

En específico, la Sala Superior<sup>49</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>50</sup>, esa Sala Superior<sup>51</sup> también ha referido que:

---

<sup>47</sup> Jurisprudencia 43/2014 de rubro: ACCIONES AFIRMATIVAS. TIENEN SUSTENTO EN EL PRINCIPIO CONSTITUCIONAL Y CONVENCIONAL DE IGUALDAD MATERIAL.

<sup>48</sup> Ídem.

<sup>49</sup> Op. Cit. 102.

<sup>50</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>51</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.

- 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>52</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 sustancial en el acceso a los bienes, servicios y oportunidades de que disponen la mayoría de los sectores sociales<sup>53</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>54</sup>;
  - hacer realidad la igualdad material y, por tanto, compensar o remediar una situación de injusticia, desventaja o discriminación<sup>55</sup>;
  - alcanzar una representación o un nivel de participación equilibrada<sup>56</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>57</sup>.
- Sus destinatarias son personas y grupos en situación de vulnerabilidad, desventaja y/o discriminación<sup>58</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>59</sup>.
- La figura más conocida de las acciones afirmativas son las políticas de cuotas o cupos<sup>60</sup>.

Así, se constata 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 la Sala Superior<sup>61</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 Electoral del Estado de Colima, quienes determinen cuáles de las acciones afirmativas disponibles sean las apropiadas para la inclusión de las personas con discapacidad en Colima.**

<sup>52</sup> Jurisprudencia 11/2015 de rubro: ACCIONES AFIRMATIVAS. ELEMENTOS FUNDAMENTALES.

<sup>53</sup> Jurisprudencia 30/2014, de rubro: ACCIONES AFIRMATIVAS. NATURALEZA, CARACTERÍSTICAS Y OBJETIVO DE SU IMPLEMENTACIÓN.

<sup>54</sup> Jurisprudencia 3/2015, de rubro: ACCIONES AFIRMATIVAS A FAVOR DE LAS MUJERES. NO SON DISCRIMINATORIAS.

<sup>55</sup> Jurisprudencia 11/2015 de rubro: ACCIONES AFIRMATIVAS. ELEMENTOS FUNDAMENTALES.

<sup>56</sup> Ídem.

<sup>57</sup> Ídem.

<sup>58</sup> Ídem.

<sup>59</sup> Ídem.

<sup>60</sup> Ídem.

<sup>61</sup> Óp. Cit. 109.

**1.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.

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>62</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, sociales y*

---

<sup>62</sup> Ver SUP-JDC1172/2017 y acumulados.

*culturales necesarios para corregir las formas y consecuencias pasadas y presentes de la discriminación*<sup>63</sup>.

**2. 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.

Pues 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.

**3. Razonables y objetivas**<sup>64</sup>. Deben responder al interés de la colectividad a partir de una situación de injusticia para un sector determinado.

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.

---

<sup>63</sup> Recomendación general número 25, párrafos 14, 15 y 18. Ver también artículo 4 de la Convención.

<sup>64</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.”

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>65</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 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.

---

<sup>65</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.”

En su Observación General 5 el Comité señala<sup>66</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>67</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 elección popular o de cualquier otro tipo de espacios, cumple los criterios establecidos por la Sala Superior del TEPJF.

En consecuencia, es errónea la conclusión del H. Congreso del Estado de considerar que, con la inclusión de 2 disposiciones en el Código Electoral referente a los derechos político-electorales de las personas con discapacidad cumplen con la obligación que tiene el Estado Mexicano (que los incluye como poder legislativo) primeramente, porque el artículo 215 a que hicieron referencia solo menciona la preferencia que tendrán las personas con discapacidad, adultos mayores y mujeres embarazadas para votar, sobre el resto de los electores en la celebración de la jornada electoral y en segundo lugar porque el artículo 51, fracción XXI, inciso d) no señala una obligación para los partidos políticos en favor de dicho sector, sino que lo deja a su potestad, es decir, no es imperativo, no señala un porcentaje

---

<sup>66</sup> Párrafo 1.

<sup>67</sup> Párrafo 8.

obligatorio a cubrir, como sí lo hace en el caso de las mujeres y jóvenes, tal y como a continuación se observa:

**ARTÍCULO 51.-** Son obligaciones de los PARTIDOS POLÍTICOS:

(...)

**XXI.** Registrar candidaturas en los porcentajes y para los cargos de elección popular siguientes:

- a) En las diputaciones por el principio de mayoría relativa, hasta el 50% de candidaturas de un mismo género cuando éstas correspondan a un número par, en caso de que se trate de número impar, el porcentaje de cada género será el más cercano al 50%, considerando en ambos casos, para el porcentaje, la suma total de las candidatas y candidatos propietarios que propongan respecto de los distritos de la entidad, quienes deberán tener suplentes de su mismo género;
- b) En las diputaciones por el principio de representación proporcional, cada partido político presentará una lista de prelación, alternando propuestas de uno y otro género, por la totalidad de los cargos correspondientes;
- c) En el caso de los ayuntamientos, si se registra un número par de candidatos a presidentes municipales, el 50% de las candidaturas corresponderá a un mismo género; en caso de que se trate de número impar, el porcentaje de cada género será el más cercano a dicha cifra. En cada planilla deberán alternarse las propuestas de uno y otro género; las candidaturas deberán ser tanto propietarios y suplentes del mismo género;
- d) En el caso de las diputaciones por ambos principios e integrantes de los ayuntamientos, garantizarán la inclusión de jóvenes entre los 18 y 30 años de edad en por lo menos el 30% de las candidaturas, respetando la paridad y alternancia de género.

En la integración de las candidaturas de personas jóvenes, en los casos que correspondan, las personas propietarias y suplentes, deberán estar dentro de los rangos de edades antes señaladas.

Además, **procurarán** la representación de la población indígena, personas con discapacidad, personas de la diversidad sexual y otros grupos vulnerables en las candidaturas de diputaciones por ambos principios de representación y en las candidaturas para integrar los Ayuntamientos. Para el cumplimiento de lo dispuesto en esta fracción, los PARTIDOS POLÍTICOS adaptarán, conforme a sus estatutos y reglamentos, los procesos internos de selección de sus candidatos.

En ese sentido, para este Tribunal, la obligación de garantizar, a las personas con discapacidad, la participación igualitaria en los cargos de elección y desempeñar cualquier función pública en todos los niveles de gobierno no está cumplida, 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.

### **OCTAVA. Efectos de la sentencia**

En este punto, este Tribunal tiene a bien tomar en consideración los argumentos de la Sala Superior –*dictados en diversos precedentes*<sup>68</sup>- en cuanto a la implementación de acciones afirmativas en el sentido de 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 ese orden de ideas y tomando en cuenta que conforme a lo previsto en el artículo 111 en relación con el 136 del Código Electoral del Estado de Colima, el proceso electoral ordinario inicia con la primera sesión que realice el Consejo General del Instituto Estatal Electoral en la primera quincena del mes de octubre del año previo a la celebración de la jornada electoral y que, 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 90 días antes de que inicie el proceso electoral en que vayan a aplicarse; lo procedente es:

1. Ordenar al Congreso del Estado, a efecto de que lleve a cabo las actuaciones necesarias para contemplar en la legislación electoral, acciones 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, aplicables a partir del proceso electoral ordinario **que iniciará en el mes de octubre del presente año.**

---

<sup>68</sup> Entre otros, véase las sentencias dictadas en los recursos de reconsideración SUP-REC-28/2019 y SUP-REC-214/2018.

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 que iniciará en el mes de octubre del presente año, el Consejo General del Instituto Electoral del Estado queda vinculado a diseñar los lineamientos respectivos, a partir del procedimiento de consulta previsto en el artículo 4.3<sup>69</sup> de la Convención de la ONU, los cuales deben ser expedidos con anterioridad a los 90 días previos al inicio de ese proceso electoral.

Para hacer realmente efectivo lo señalado en los dos puntos anteriores, tanto el Congreso local, como el Consejo General del Instituto Electoral 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>70</sup>.

En términos de lo establecido en el preámbulo de la Convención de la ONU<sup>71</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 anteriormente expuesto y fundado, se emiten los siguientes

## **R E S O L U T I V O S:**

**PRIMERO: Se declara fundado** el agravio hecho valer por el ciudadano Cesar Alejandro Castillo Tellez en contra del H. Congreso del Estado de Colima, por la omisión legislativa consistente en la falta de establecimiento de acciones afirmativas dentro de la legislación electoral que garanticen a las

---

<sup>69</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>70</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.”

<sup>71</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”.

personas con discapacidad el ejercicio pleno y en condiciones de igualdad, de sus derechos político-electorales.

**SEGUNDO:** Se **ordena** al Congreso del Estado de Colima reforme la legislación en materia electoral, a fin de que incorpore las acciones afirmativas pertinentes que garanticen la participación de personas con discapacidad en cargos de elección popular y cargos públicos, aplicables a partir del proceso electoral ordinario que inicia en el mes de octubre del año en curso, en términos de lo plasmado en los efectos de la presente sentencia.

**TERCERO:** A fin de garantizar la inclusión de las personas con discapacidad en el proceso electoral que inicia en este año y sólo en caso de incumplimiento por parte del H. Congreso de lo aquí mandado, **se vincula** al Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Colima a diseñar, los lineamientos respectivos, que deberán ser expedidos con anterioridad a los 90 días previos al inicio del proceso electoral, en términos de lo plasmado en los efectos de la presente sentencia.

**Notifíquese personalmente** al actor, en el correo electrónico señalado para tales efectos y **por oficio** a la Autoridad señalada como Responsable en el domicilio oficial, así como al Consejo General del Instituto Electoral del Estado, para los efectos previstos en la presente resolución. **Hágase del conocimiento público la presente resolución en los estrados y en la página electrónica oficial de este Tribunal Electoral;** con fundamento en lo dispuesto por los artículos 14 y 15, fracción II, de la Ley Estatal del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral; 39, 41 y 43 del Reglamento Interior del Tribunal Electoral del Estado.

En su oportunidad, archívese el presente expediente como asunto definitivamente concluido.

Así por unanimidad de votos, lo resolvieron los Magistrados Numerarios que integran el Pleno del Tribunal Electoral del Estado, Licenciada MA. ELENA DÍAZ RIVERA (Ponente), Doctor ÁNGEL DURÁN PÉREZ Magistrado Supernumerario en funciones de Numerario y Licenciado ELÍAS SÁNCHEZ AGUAYO Secretario General de Acuerdos en funciones de Magistrado

Numerario, actuando con la Maestra ROBERTA MUNGUÍA HUERTA en funciones de Secretaría General de Acuerdos, quien autoriza y da fe.

**MA. ELENA DÍAZ RIVERA  
MAGISTRADA PRESIDENTA**

**ÁNGEL DURÁN PÉREZ  
MAGISTRADO SUPERNUMERARIO  
EN FUNCIONES DE NUMERARIO**

**ELÍAS SÁNCHEZ AGUAYO  
SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS  
EN FUNCIONES DE MAGISTRADO  
NUMERARIO**

**ROBERTA MUNGUÍA HUERTA  
SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS EN FUNCIONES**