



TRIBUNAL ELECTORAL
DEL ESTADO DE PUEBLA

SENTENCIA DEFINITIVA

JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS
DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES
DE LA CIUDADANÍA

EXPEDIENTE: TEEP-JDC-098/2022

ACTOR:

AUTORIDAD RESPONSABLE:
CONGRESO DEL ESTADO DE PUEBLA

MAGISTRADO PONENTE: RICARDO
ADRIÁN RODRÍGUEZ PERDOMO

SECRETARIO INSTRUCTOR: LUIS
DAVID BENITEZ TABOADA

Heroica Puebla de Zaragoza, a veinticinco de agosto de dos mil veintidós.

Sentencia definitiva que declara **existente la omisión legislativa** atribuida al Congreso del Estado de Puebla, en materia de derechos político-electorales de las personas con discapacidad.

RESÚMEN OFICIAL DE LA SENTENCIA

Para mayor facilidad en la comprensión de esta sentencia, este Organismo Jurisdiccional presenta su resumen oficial en los términos siguientes:¹

Esta ponencia considera que le asiste la razón al Actor cuando alega que el Congreso del Estado no ha implementado las medidas necesarias para garantizar los derechos político-electorales de las personas con discapacidad, a fin de eliminar las barreras sociales y realizar ajustes razonables al entorno para que puedan ejercer esos derechos en igualdad de condiciones con los demás, conforme al modelo social de discapacidad.

Ello, porque si bien la Constitución, de forma expresa no impone la obligación de legislar en materia de derechos político-electorales de las personas con discapacidad, lo cierto es que, dicha obligación tiene como fuente los tratados internacionales.

En tal virtud, se considera que el Congreso del Estado tiene la obligación de establecer medidas en favor de las

¹ Esta síntesis no sustituye a la sentencia, sino que es una herramienta para facilitar su comprensión, en el entendido de que la sentencia en su integridad contiene los fundamentos y motivos que llevaron a resolver este juicio.

personas con discapacidad, para garantizar la igualdad sustantiva y estructural, así como la no discriminación de las personas con discapacidad.

En mérito de lo anterior, se considera que asiste razón al Actor en cuanto alega que el Congreso del Estado ha sido omiso en legislar en materia de derechos políticos de las personas con discapacidad, toda vez que ni en la Constitución Local ni en el Código Local se prevén medidas para garantizar a las personas con discapacidad el ejercicio de sus derechos político-electorales, con el objetivo de hacer realidad la igualdad material y, por tanto, eliminar cualquier situación de invisibilidad, injusticia, desventaja o discriminación.

Sin que este Tribunal pueda ordenar al Congreso de Local legislar para que las personas con discapacidad ocupen cargos públicos en determinados órganos o autoridades electorales como solicita el Actor, ya que, el nombramiento de tales autoridades es facultad de otros órganos, como el Consejo General del INE y el Senado de la República. de conformidad con la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

ÍNDICE

GLOSARIO	2
1. ANTECEDENTES.	3
2. JURISDICCIÓN Y COMPETENCIA.	3
3. PROCEDENCIA.	4
4. PLANTEAMIENTO	6
5. LITIS Y METODOLOGÍA DE ESTUDIO	8
6. ESTUDIO DE FONDO.	8
7. EFECTOS.	29
8. RESOLUTIVOS.	32

GLOSARIO

Actor:	
Código Local:	Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla.
Comité:	Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad



Congreso Local, Congreso del Estado:	Congreso del Estado de Puebla
Constitución:	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
Constitución Local:	Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla
INE:	Instituto Nacional Electoral
Sala Superior:	Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
SCJN:	Suprema Corte de Justicia de la Nación

1. ANTECEDENTES

De lo narrado en las demandas y de las constancias de autos se advierte lo siguiente:

1.1. Juicio para la Protección de los Derechos Político-Electorales de la Ciudadanía. El siete de julio el actor presentó ante la Oficialía de partes de este Tribunal, demanda de juicio de la ciudadanía, a fin de controvertir la supuesta omisión legislativa del Congreso del Estado de Puebla en materia de derechos político-electorales de las personas con discapacidad.

1.2. Turno, Requerimiento y Radicación. El ocho de julio, se ordenó el registro del expediente bajo la clave TEEP-JDC-098/2022, y el turno a la Ponencia del Magistrado Ricardo Adrián Rodríguez Perdomo, para su sustanciación, asimismo se requirió a la responsable el trámite de publicitación, y el informe justificado.

El nueve de julio siguiente, el Magistrado Ponente radicó el medio de impugnación, y reservó su recepción y admisión.

1.3. Cierre de instrucción y convocatoria a sesión. En su oportunidad, y luego de haberse analizado las constancias que integran el presente expediente, al no existir más diligencias por desahogar, el Magistrado Ponente, cerró la instrucción y solicitó a la Presidencia de este organismo jurisdiccional, convocar a sesión pública para que el proyecto de resolución respectivo fuera expuesto y ahí se votará el sentido del fallo por los miembros del Pleno de este Tribunal.

2. JURISDICCIÓN Y COMPETENCIA

Este Tribunal Electoral del Estado es competente para conocer y resolver el presente juicio, toda vez que el Actor impugna una supuesta omisión

por parte del Congreso del Estado de Puebla², relacionada con la vulneración de los derechos político-electorales de las personas con discapacidad.

Además, que lo que aquí se resuelve corresponde a esta entidad, lugar donde este Organismo ejerce su Jurisdicción, esto con fundamento en los artículos 350 y 354, párrafo segundo, del Código Local.

De ahí que no asiste razón a la responsable cuando indica que este Tribunal no tiene competencia para conocer del presente asunto, dado que la omisión reclamada para emitir normas en materia de derechos político-electorales de las personas con discapacidad es judicializable en la vía electoral porque incide en forma estricta sobre los derechos de la ciudadanía.

Además, porque a través del sistema de medios de impugnación en materia electoral se puede ejercer un control de constitucionalidad de las omisiones legislativas en que incurre el Congreso del Estado cuando estas se relacionen con los actos materialmente electorales, como en el caso aconteece.

3. PROCEDENCIA

El juicio de la ciudadanía cumple los requisitos de procedencia previstos en el artículo 366 del Código Local, conforme a lo siguiente:

3.1. Forma. La demanda se presentó por escrito y en ella el Actor precisa su nombre, domicilio para oír y recibir notificaciones, la omisión reclamada, la autoridad responsable, los hechos, los conceptos de agravio y su firma autógrafa.

3.2. Oportunidad. El juicio de la ciudadanía se presentó de manera oportuna porque el acto impugnado consiste en una omisión atribuida al Congreso del Estado, por lo que, debe entenderse, en principio, que el mencionado acto se realiza cada día que transcurre, toda vez que es un hecho de tracto sucesivo y, en esa virtud, se arriba a la conclusión de que el plazo legal para impugnarlo no ha vencido, debiéndose tener por presentada la demanda en forma oportuna³.

² Resulta aplicable mutatis mutandis la tesis de la Sala Superior 18/2014 con rubro: **"COMPETENCIA. CORRESPONDE A LA SALA SUPERIOR CONOCER DEL JUICIO DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL ELECTORAL CONTRA LA OMISIÓN LEGISLATIVA EN LA MATERIA"**.

³ Sirve como apoyo a lo anterior, la jurisprudencia 15/2011 de rubro: **"PLAZO PARA PRESENTAR UN MEDIO DE IMPUGNACIÓN, TRATÁNDOSE DE OMISIONES"**.



3.3. Legitimación e interés legítimo. La demanda fue promovida por un ciudadano, por su propio derecho, quien se autoadscribe como persona con discapacidad y acude en ejercicio de un interés legítimo para deducir acciones contra la supuesta omisión legislativa atribuida al Congreso del Estado en materia de derechos político-electorales de las personas con discapacidad.

Al respecto, la Segunda Sala de la SCJN en la tesis de jurisprudencia 2a./J. 51/2019 (10a.), de rubro: **"INTERÉS LEGÍTIMO E INTERÉS JURÍDICO. SUS ELEMENTOS CONSTITUTIVOS COMO REQUISITOS PARA PROMOVER EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO, CONFORME AL ARTÍCULO 107, FRACCIÓN I, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS."**, distinguió las figuras jurídicas:

1) Los elementos constitutivos del interés jurídico consisten en demostrar:

a) la existencia del derecho subjetivo que se dice vulnerado; y, b) que el acto de autoridad afecta ese derecho, de donde deriva el agravio correspondiente; y, 2) En el interés legítimo, deberá acreditarse que: a) exista una norma constitucional en la que se establezca o tutele algún interés difuso en beneficio de una colectividad determinada; b) el acto reclamado transgreda ese interés difuso, ya sea de manera individual o colectiva; y, c) el promovente pertenezca a esa colectividad.

En este caso, se actualiza el interés legítimo del promovente debido a que:

a. Existe una norma constitucional. Conforme a los artículos 1 y 35, fracciones I, II, III y VI de la Constitución Federal, se reconoce el derecho de participación política de todas las personas.

b. El acto reclamado transgreda, en principio, ese interés difuso. La omisión planteada tiene una incidencia directa en el derecho fundamental a la participación política de las personas con discapacidad, ya que se alega que no existen acciones específicas para que las personas con discapacidad gocen de sus derechos político-electorales en condiciones de igualdad con las demás personas.

c. El promovente pertenece a esa colectividad. Quien acude al juicio se autoadscribe como persona con discapacidad, **por lo que se le debe reconocer esa calidad**⁴, es decir, pertenece al grupo en situación de vulnerabilidad que demanda sean garantizados sus derechos político-electorales.

⁴ Criterio sustentado por la Sala Superior en el expediente SUP-JDC-1376/2021.

Asimismo, la Sala Superior⁵ ha señalado que es necesario eliminar los obstáculos que impiden el acceso pleno a los derechos. en particular, si se originan en la exclusión histórica y sistemática de personas y colectivos sobre la base de sus particulares características personales, sociales, culturales o contextuales, las que se corresponden, en principio, con los rubros prohibidos de discriminación, como es la discapacidad.

Por ello, cuando se trate de impugnaciones relacionadas con la tutela de principios y derechos constitucionales establecidos a favor de un grupo histórica y estructuralmente discriminado; cualquiera de sus integrantes puede acudir a juicio, al tratarse del mecanismo de defensa efectivo para la protección de los mismos.

Lo anterior actualiza el interés legítimo para todos y cada uno de sus integrantes, pues al permitir que una persona o grupo combata un acto constitutivo de una afectación a los derechos de ese grupo, hace posible la corrección jurisdiccional de determinaciones cuya existencia profundiza la marginación e impide el ejercicio de los derechos políticos en condiciones de igualdad.

Por esas razones, se reconoce el interés legítimo del Actor para reclamar la omisión legislativa atribuida al Congreso del Estado en materia de derechos político-electorales de las personas con discapacidad, ya que pertenecen a ese grupo en situación de vulnerabilidad.

Debido a lo anterior, es que no es necesario que la parte actora acredite un interés jurídico para combatir las omisiones reclamadas, aún y cuando se ostenta como representante de la Red Nacional de Ciegos, en esta entidad, sin ofrecer prueba alguna para acreditar tal carácter.

3.4. Definitividad. Se cumple con este requisito, debido a que no procede algún otro medio de impugnación.

4. PLANTEAMIENTO

El Actor hace valer como agravios los siguientes:

a) La inconstitucionalidad e inconvencionalidad generada por el no acatamiento en la armonización legislativa por parte del Congreso del Estado de Puebla en el Código Local, incurriendo en omisión legislativa al

⁵ En términos de la jurisprudencia 9/2015, de rubro: **"INTERÉS LEGÍTIMO PARA IMPUGNAR LA VIOLACIÓN A PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES. LO TIENEN QUIENES PERTENECEN AL GRUPO EN DESVENTAJA A FAVOR DEL CUAL SE ESTABLECEN"**.



TRIBUNAL ELECTORAL
DEL ESTADO DE PUEBLA

TEEP-JDC-098/2022

ignorar de plano la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

- b) Que el congreso de la entidad, a la fecha no haya considerado la jurisprudencia de la Corte Interamericana del caso YATAMA y el caso CASTAÑEDA, pues esa es su obligación sobre un control de constitucionalidad y convencionalidad, más, tratándose de grupos en histórica condición de vulnerabilidad, constitucionales y convencionales categorías sospechosas como lo son las personas con discapacidad del caso que nos ocupa.
- c) Que a la fecha el Código Local, aún no esté en armonía con la Constitución, en lo respectivo al artículo 1, 4 y 35, esto en sincronía con los referidos 4.1.2.3, 5.4, y 29 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, así como el citado 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos o Pacto de San José, pues este además de indicar el acceso a las funciones públicas, los gobiernos, la participación directa o por representantes libremente elegidos. Pues, para el caso que nos ocupa el obligar al Congreso del Estado a resarcir su omisión legislativa, se traduce en generar oportunidades para que las personas con discapacidad puedan acceder también a esos derechos de forma plena y eficiente.
- d) Que el Congreso Local, al preparar la legislación actual para las elecciones pasadas en el proceso electoral 2020-2021 en la entidad, no haya actuado conforme al criterio de la Sala Superior, cuando resolvió el expediente, SUP-JDC-1282/2019, en el cual dicha Sala Superior identificó que en efecto si una legislación no contempla en su legislación electoral las disposiciones de acciones afirmativas en forma de cuotas en favor de las personas con discapacidad, se está generando una evidente omisión legislativa; lo cual está ocurriendo en este estado de la república.
- e) Que el Congreso Local sea omiso en la implementación tanto de acciones afirmativas como de ajustes razonables, pues la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver le controversia constitucional 14 de 2005, estableció reglas claras a partir de casos particulares.
- f) Que el Código Local, no contemple las medidas para la participación activa y directa como titulares en el Consejo General del Instituto electoral del Estado.
- g) Que el Código Local, no cuente con las acciones que den garantía sobre la inclusión, no discriminación y diseño universal, así como las consecuencias de su incumplimiento, en las medidas y acciones

requeridas para ejercer de forma autónoma e independiente el derecho a votar.

h) Nos genera un agravio a las personas con discapacidad, lo dispuesto en el artículo 13.III. del Código Local, pues en el referido artículo y fracción, se prohíbe a un grupo de personas con discapacidad, sobre todo mental, recluidas o internadas, en instituciones, que puedan ejercer su derecho y obligación al voto.

5. LITIS Y METODOLOGÍA DE ESTUDIO

En atención a la pretensión del Actor, la litis consiste en verificar si existe la omisión legislativa reclamada por el Actor, y en su caso determinar si es procedente ordenar al Congreso del Estado a legislar en materia de derechos político-electorales de personas con discapacidad

Es ese sentido, por cuestión de método, el estudio de la controversia se realizará por apartados, en primer lugar, se explicará que, al estar relacionado el presente asunto con los derechos de las personas con discapacidad, es necesario resolver la litis a la luz del modelo social de discapacidad; enseguida, se identificará el parámetro de control de regularidad constitucional aplicable sobre las omisiones legislativas y los deberes del Estado frente a los derechos de las personas con discapacidad; y finalmente, se estudiará si existen las omisiones legislativas alegadas.

6. ESTUDIO DE FONDO

Este Tribunal considera que **le asiste la razón al Actor** cuando alega que el Congreso del Estado no ha implementado las medidas necesarias para garantizar los derechos político-electorales de las personas con discapacidad, a fin de eliminar las barreras sociales y realizar ajustes razonables al entorno para que puedan ejercer esos derechos en igualdad de condiciones con los demás, conforme al modelo social de discapacidad.

Ello, porque si bien la Constitución, de forma expresa no impone la obligación de legislar en materia de derechos político-electorales de las personas con discapacidad, lo cierto es que, dicha obligación tiene como fuente los tratados internacionales.

6.1. Justificación

6.1.1. Obligación de juzgar conforme al modelo social de discapacidad.



Este organismo jurisdiccional considera que el presente asunto debe de juzgarse conforme al modelo social de discapacidad, como se expone a continuación.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación⁶ ha sostenido que el modelo social de discapacidad propugna que la causa que genera una discapacidad es el contexto en que se desenvuelve la persona.

Por tanto, las limitaciones a las que se ven sometidas las personas con discapacidad son producidas por las deficiencias de la sociedad de prestar servicios apropiados, que aseguren que las necesidades de las personas con discapacidad sean tomadas en consideración.

Así, a la luz de dicho modelo, 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, por lo que puede concluirse que las discapacidades no son enfermedades.

De manera que, ese Tribunal Constitucional sostiene que tal postura es congruente con la promoción, protección y aseguramiento del goce pleno y en condiciones de igualdad de todos los derechos fundamentales de las personas con discapacidad, lo que ha provocado la creación de ajustes razonables, los cuales son medidas paliativas que introducen elementos diferenciadores, esto es, propician la implementación de otras medidas que atenuan las desigualdades.

Por su parte, la Sala Superior⁷ 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.

Debido a lo anterior, las autoridades jurisdiccionales electorales, deben asegurar el acceso efectivo a la justicia de las personas con discapacidad desde una perspectiva que observe el llamado "modelo social de

⁶ SCJN, Primera Sala. Tesis: 1a. VI/2013 (10a.), de rubro: DISCAPACIDAD. SU ANÁLISIS JURÍDICO A LA LUZ DEL MODELO SOCIAL CONSAGRADO EN LA CONVENCIÓN SOBRE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD. Tesis aislada en materia constitucional. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Libro XVI, enero de 2013, Tomo 1, página 634.

⁷ 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. Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 11, Número 22, 2018, páginas 34 y 35.

discapacidad", con base en el cual se asume 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, la falta de dotarles, en la mayor medida posible, de elementos y condiciones de accesibilidad que garanticen su autonomía.

Ello, no desconoce la existencia de lo que se ha identificado como la nueva ola del modelo social: el modelo de la diversidad. En este modelo se propone concebir la condición individual de la discapacidad de una manera diferente, incluyéndola en el debate, la teoría y respuestas sociales y jurídicas⁸.

Dicho modelo destaca el valor de la diversidad como enriquecedor de la sociedad y propone el uso de la expresión "diversidad funcional" en reemplazo de "deficiencia" a fin de deconstruir cualquier noción que suponga una connotación negativa respecto a la condición de discapacidad⁹.

En ese sentido, se ha destacado la necesidad de que las y los juzgadores empleen una perspectiva de discapacidad en la que se visibilicen las barreras sociales que enfrentan las personas con diversidad funcional pues la respuesta a sus problemas no puede ser neutra. Así, se ha sostenido que el abordaje de los problemas que se plantean debe observarse como una cuestión de derechos humanos (en el que las personas son las titulares de derechos), con perspectiva de interseccionalidad y con diseño universal¹⁰.

Conforme lo anterior, este órgano jurisdiccional observará el modelo social de discapacidad al resolver el presente asunto, tomando como punto de partida el reconocimiento de la titularidad de derechos de las personas con discapacidad y que los mismos deben ser interpretados de la forma más favorable, a fin de lograr su inclusión y participación social plena.

6.2. Parámetro de control de regularidad constitucional

6.2.1. Omisiones legislativas

⁸ SCJN, Agustina Palacios, Manual sobre Justicia y personas con discapacidad, Alberto Vázquez Encalada, coord. primera edición, diciembre de 2021, Pág. 11. Disponible en https://www.scjn.gob.mx/derechos-humanos/sites/default/files/Publicaciones/archivos/2021-12/Manual%20sobre%20justicia%20y%20personas%20con%20discapacidad_3.pdf

⁹ Ibidem, pág. 12.

¹⁰ Ibidem, pág. 15.



En principio, debe señalarse que la Sala Superior¹¹ en diversos asuntos consideró que la omisión legislativa de carácter concreto se configura cuando el poder legislativo no cumple, en un tiempo razonable o dentro del plazo determinado en la Constitución Federal, un mandato concreto de legislar, impuesto expresa o implícitamente por la misma Ley Suprema.

Es decir, las omisiones legislativas estudiadas por la Sala Superior han versado sobre obligaciones derivadas de un mandato del Poder Reformador de la Constitución.

Sin embargo, también ha sostenido que se puede actualizar una omisión legislativa cuando el poder legislativo no cumple con su obligación de adoptar medidas a favor de un grupo en situación de vulnerabilidad **derivada de instrumentos internacionales**¹².

Es decir, la Sala Superior en su ejercicio interpretativo ha sostenido que las autoridades tienen obligaciones no solo impuestas por mandatos previstos en la Constitución, sino que también derivado de los tratados internacionales, en términos de los artículos 1° y 133, de la Constitución.

Esto porque el artículo 1° constitucional debe interpretarse de manera conjunta con lo que dispone el artículo 133 del mismo ordenamiento, por lo que el parámetro de análisis del control constitucional que deben ejercer todos los jueces del país, se integra, entre otros, por los derechos humanos contenidos en la Constitución y en los tratados internacionales en los que el Estado mexicano sea parte.

En tal virtud, se puede actualizar una omisión legislativa si el Poder Legislativo no cumple con sus obligaciones derivadas de mandatos impuestos por tratados internacionales en los que el Estado mexicano sea parte.

6.2.2. Derechos político-electorales

La Constitución establece que todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en la misma y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte. Asimismo, se

¹¹ Sentencias emitidas, entre otros, en los juicios identificados con las claves SUP-JDC-281/2017, SUP-JDC-114/2017, SUP-JDC-109/2017, SUP-JDC-2665/2014, SUP-JDC-485/2014, SUP-JE-8/2014 y SUP-JRC-122/2013.

¹² SUP-JDC-1282/2019.

prevé que queda prohibido todo tipo de discriminación motivada, entre otros aspectos, por razones de discapacidad¹³.

En relación con los derechos político-electorales señala que son prerrogativas de cualquier persona, entre otros, los siguientes¹⁴:

- Votar en las elecciones populares;
- Poder ser votada en condiciones de paridad para todos los cargos de elección popular, teniendo las calidades que establezca la ley.
- Asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país; y
- Poder ser nombrada para cualquier empleo o comisión del servicio público, teniendo las calidades que establezca la ley.

Por su parte, la Convención Americana sobre los Derechos Humanos¹⁵ establece que todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades:

- a) De participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;
- b) De votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, y
- c) De tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

Finalmente, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos¹⁶ establece que todos los ciudadanos gozarán de los siguientes derechos y oportunidades:

- I. Participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;

¹³ Artículo 1°.

¹⁴ Artículo 35, fracciones I, II, III y VI.

¹⁵ Artículo 23.

¹⁶ Artículo 25. Convención ratificada por México el 17 de diciembre 2007. Ver https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtsg_no=IV-15&chapter=4&clang=_en



II. Votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores; y

III. Tener acceso, en condiciones generales de igualdad a las funciones públicas de su país.

6.2.3. Obligaciones internacionales sobre los derechos político-electorales de las personas con discapacidad

La Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad¹⁷ obliga al Estado Mexicano a lo siguiente:

- Adoptar todas las medidas legislativas que sean pertinentes para hacer efectivos los derechos políticos de las personas con discapacidad.

- Tomar todas las medidas pertinentes, incluidas medidas legislativas, para modificar o derogar leyes, reglamentos, costumbres y prácticas existentes que constituyan discriminación contra las personas con discapacidad.

- Legislar para adoptar las medidas siguientes:

a) Prohibir la discriminación por motivos de discapacidad con respecto a todas las cuestiones relativas a cualquier forma de empleo, incluidas las condiciones de selección, contratación y empleo, la continuidad en el empleo, la promoción profesional y unas condiciones de trabajo seguras y saludables.

b) Proteger los derechos de las personas con discapacidad, en igualdad de condiciones con las demás, asegurar la existencia de condiciones de trabajo justas y favorables, y en particular a igualdad de oportunidades y de remuneración por trabajo de igual valor, a condiciones de trabajo seguras y saludables, incluida la protección contra el acoso, y a la reparación por agravios sufridos.

-Alentar las oportunidades de empleo y la promoción profesional de las personas con discapacidad en el mercado laboral, y apoyarlas para la búsqueda, obtención, mantenimiento del empleo y retorno al mismo.

-Emplear a personas con discapacidad en el sector público.

¹⁷ Artículos 4, 9, 27 y 29.

-Garantizar 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:

i) La garantía de que los procedimientos, instalaciones y materiales electorales sean adecuados, accesibles y fáciles de entender y utilizar;

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;

iii) La garantía de la libre expresión de la voluntad de las personas con discapacidad como electores y a este fin, cuando sea necesario y a petición de ellas, permitir que una persona de su elección les preste asistencia para votar.

b) Promover activamente un entorno en el que las personas con discapacidad puedan participar plena y efectivamente en la dirección de los asuntos públicos, sin discriminación y en igualdad de condiciones con las demás, y fomentar su participación en los asuntos públicos y, entre otras cosas, su participación en organizaciones y asociaciones no gubernamentales relacionadas con la vida pública y política del país, incluidas las actividades y la administración de los partidos políticos.

En igual sentido, la Convención Interamericana para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad, determina¹⁸ que los Estados se comprometen a adoptar las medidas, entre otras, legislativas para eliminar la discriminación de las personas con discapacidad y propiciar su plena integración en la sociedad. Dichas medidas serán para eliminar progresivamente la discriminación y

¹⁸ Artículo III. Convención ratificada por México el 16 de diciembre de 2000. Ver <http://www.oas.org/juridico/spanish/firmas/a-65.html>



promover la integración por parte de las autoridades gubernamentales en la prestación o suministro de empleo o actividades políticas.

6.2.4. Observaciones generales del Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad

Las observaciones generales del Comité amplían el entendimiento del alcance de la Convención y, de acuerdo con la Segunda Sala de la SCJN, constituyen criterios orientadores¹⁹, por lo que es necesario analizar su contenido en materia de derechos políticos.

En la Observación General 1²⁰, el Comité recomienda a los Estados garantizar 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 con ajustes razonables y apoyo, cuando lo deseen, en el ejercicio de su capacidad jurídica²¹.

Asimismo, se señala que no debe excluirse a las personas con discapacidad del ejercicio de los derechos políticos, incluidos el derecho de voto, el derecho a presentarse como candidatas en las elecciones y el derecho a ser miembros de un jurado.

La Observación General 2²², señala que las personas con discapacidad no podrán ejercer el derecho a participar en la vida política y pública, así como en la dirección de los asuntos públicos, en igualdad de condiciones y de forma efectiva, si los Estados parte no garantizan que los procedimientos, instalaciones y materiales electorales sean adecuados, accesibles y fáciles de entender y utilizar.

De la misma forma establece que es importante que las reuniones políticas y los materiales utilizados y elaborados por los partidos políticos o los distintos candidatos que participen en elecciones públicas sean accesibles, pues de lo contrario, las personas con discapacidad se verán

¹⁹ SCJN, Segunda Sala, Tesis 2a. CXXXI/2016 (10a.), de rubro: COMITÉ SOBRE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD. SUS OBSERVACIONES RESPECTO A LA CONVENCIÓN RELATIVA RESULTAN DE CARÁCTER ORIENTADOR. Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 37, diciembre de 2016, Tomo I, página 908.

²⁰ Visible en: <http://www.convecciondiscapacidad.es/wp-content/uploads/2019/01/Observaci%C3%B3n-1-Art%C3%ADculo-12-Capacidad-jur%C3%ADdica.pdf>

²¹ Párrafos 48 y 49.
²² Visible en: <http://www.convecciondiscapacidad.es/wp-content/uploads/2019/01/Observacion-2-Art%C3%ADculo-9-Accesibilidad.pdf>

privadas de su derecho a participar en el proceso político en condiciones de igualdad²³.

La Observación General 5²⁴, indica que es importante asegurarse que los asistentes u otro personal de apoyo no restrinjan las opciones de las personas con discapacidad a la hora de ejercer su derecho a votar, ni abusen de ellas, cuando ejerzan sus derechos de sufragio²⁵.

La Observación General 6²⁶ refiere que 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, por lo que los Estados deben tratar de aplicar, entre otras, las medidas siguientes:

- Reformar las leyes, las políticas y los reglamentos que impiden sistemáticamente a las personas con discapacidad votar o presentarse como candidatas en las elecciones;

- Velar por que el proceso electoral sea accesible a todas las personas con discapacidad antes, durante y después de las elecciones;

- Dotarse de sistemas de información y de legislación que posibiliten una participación política continua de las personas con discapacidad, en particular en los períodos entre elecciones²⁷.

Además, el Comité en dicha observación determina que, las medidas específicas para acelerar o lograr la igualdad de hecho de las personas con discapacidad:

- Se mencionan en otros tratados internacionales²⁸.
- 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

²³ Párrafo 43.

²⁴ Visible en <http://www.convenziondiscapacitad.es/wp-content/uploads/2019/01/Observacion-5-Art%C3%ADculo-19-Vida-independiente.pdf>

²⁵ Párrafo 93.

²⁶ Visible en <http://www.convenziondiscapacitad.es/wp-content/uploads/2019/01/Observacion-6-Articulo-5-igualdad-de-oportunidades-y-no-discriminaci%C3%B3n.pdf>

²⁷ Párrafo 70.

²⁸ 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



TRIBUNAL ELECTORAL
DEL ESTADO DE PUEBLA

TEEP-JDC-098/2022

circunstancias, como una deficiencia concreta o los obstáculos estructurales de la sociedad.

Como ejemplos de esas medidas específicas, el Comité menciona los programas de divulgación y apoyo, la asignación o reasignación de recursos, la selección, contratación y promoción selectivas, las medidas de adelanto y empoderamiento, los sistemas de cuotas, así como los servicios de relevo y la tecnología de apoyo²⁹.

Finalmente, la Observación General 7³⁰, se señala que³¹:

“...La 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 en las instituciones nacionales de derechos humanos, los comités especiales, las juntas y las organizaciones regionales o municipales. Los Estados parte 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.”

6.2.5. Precedentes del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

La Sala Superior tiene una línea sólida de protección y garantía los derechos políticos-electorales de los grupos en situación de vulnerabilidad, en específico, de las personas con discapacidad, conforme a lo siguiente.

a) **Caso omisión legislativa del Congreso de Hidalgo.** Al resolver el juicio de la ciudadanía SUP-JDC-1282/2019, se determinó que el Congreso del Estado de Hidalgo incurrió en una omisión legislativa relativa a la obligación del Estado Mexicano de diseñar acciones afirmativas para las personas con discapacidad, en términos de lo previsto en la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad³² y en

²⁹ Véase, párrs. 28 y 29 de la Observación mencionada.

³⁰ Visible en <http://www.convenziondiscapacidad.es/wp-content/uploads/2019/01/Observacion-7-Articulo-4.3-Pa-rticipaci%C3%B3n-sociedad-civil.pdf>

³¹ Párrafo 31.

³² Ratificada por México el 17 de diciembre 2007. Ver: https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtldsg_no=IV15&chapter=4&lang=en. En adelante Convención.

la Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad³³.

Así, se precisó que a pesar de que el Congreso local emitió una legislación en materia de derechos de las personas con discapacidad, su regulación fue incompleta al no cumplir los mandatos de los tratados internacionales. Debido a lo anterior, vinculó al Congreso local a fin de diseñar las acciones afirmativas necesarias que garanticen la participación de personas con discapacidad en cargos de elección popular y cargos públicos.

b) Caso acciones afirmativas para grupos en situación de vulnerabilidad. La Sala Superior al resolver en el recurso de apelación SUP-RAP-121/2020 y sus acumulados, determinó, entre otras cuestiones que, ante la inexistencia de acciones afirmativas para garantizar los derechos político-electorales de las personas con discapacidad, el deber del Consejo General del INE de fijar lineamientos para implementar dichas acciones para la participación política de las personas con discapacidad, así como de otros grupos en situación de vulnerabilidad

Además, dio vista al Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos para que, en ejercicio de sus atribuciones, llevara a cabo las modificaciones legales conducentes, a fin de incorporar en las leyes generales de la materia, el mandato de inclusión de acciones afirmativas que incluyan o incorporen a grupos en situación de vulnerabilidad en los órganos de representación política.

c) Caso acción afirmativa para personas con discapacidad. En el recurso de reconsideración SUP-REC-1150/2018, a partir del contexto en particular, se sostuvo que, la paridad es un principio constitucional que debe armonizarse con el derecho al voto pasivo de las personas con discapacidad, y en ese sentido, la paridad no puede cegarse a mirar otros grupos vulnerables.

En ese sentido, en ese caso particular, se determinó que la paridad estricta en la integración de la legislatura podía ceder un lugar a una persona con discapacidad, por ser un grupo social que históricamente también ha estado en desventaja, como lo han sido las mujeres, por lo que, debía considerarse factible, sobre todo con el ánimo de optimizar el derecho al sufragio pasivo de personas pertenecientes a grupos en

³³ Ratificada por México el 6 de diciembre de 2000. Ver <http://www.oas.org/juridico/spanish/firmas/a-65.html> En lo subsecuente, Convención Interamericana.



exclusión sistemática e invisibilizados en la vida pública, a fin de configurar un Congreso mayormente incluyente.

d) Caso autoadscripción de personas con discapacidad. En el juicio de la ciudadanía SUP-JDC-1376/2021, se determinó que acorde al bloque de constitucionalidad, partiendo del principio de buena fe, la sola autoadscripción del actor, como persona con discapacidad, bastaba para que la autoridad lleve a cabo el análisis de fondo de sus alegatos.

Esto porque las autoridades están obligadas a adoptar medidas que promuevan la participación de las personas con discapacidad y faciliten el ejercicio de sus derechos políticos, conforme a su deber de garantizar el cumplimiento y adopción de medidas que hagan posible el ejercicio real y efectivo de los derechos de las personas.

6.2.6. Derecho a la consulta de las personas con discapacidad

El derecho a la consulta de las personas con discapacidad en la legislación y políticas públicas nacionales es un requisito ineludible para asegurar la pertinencia y calidad de todas las acciones encaminadas a asegurar el pleno goce de los derechos de las personas con discapacidad en igualdad de condiciones con los demás.

Esto porque la consulta es lo que asegura que las medidas dirigidas a las personas con discapacidad sean una respuesta a sus necesidades reales.

La SCJN³⁴ en relación con el derecho a la consulta estrecha y participación de las personas con discapacidad, ha desarrollado el parámetro de regularidad constitucional a través de sus precedentes en los cuales se ha pronunciado sobre la obligación convencional a que se sujetó el Estado Mexicano, en todos sus niveles de gobierno, para garantizar la participación de las personas con discapacidad en la expedición de una ley que regula cuestiones que les atañen, derivado de lo previsto en el artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

³⁴ Entre otras, véase las acciones de inconstitucionalidad con claves 176/2020, 68/2018 y 101/2016, respectivamente. En dichas acciones se analizó la validez de distintas leyes a partir de la realización de la consulta estrecha en la que participaron activamente las personas con discapacidad en relación con una ley que les afectaba directamente y, al no haberse demostrado la consulta a grupos representativos, se invalidaron las leyes.

De esta forma, la SCJN ha señalado que como elementos mínimos para cumplir con la obligación de consultar a las personas con discapacidad es que su participación debe ser³⁵:

- *Previa, pública, abierta y regular. El órgano legislativo debe establecer reglas, plazos razonables y procedimientos en una convocatoria, en la que se informe de manera amplia, accesible y por distintos medios la manera en que las personas con discapacidad y las organizaciones que las representan podrán participar tanto en el proyecto de iniciativa, como en el proceso legislativo, dentro del cual se debe garantizar su participación, de manera previa al dictamen y ante el Pleno del órgano deliberativo, durante la discusión, por lo cual deben especificarse en las convocatorias los momentos de participación.*

- *Estrecha y con participación preferentemente directa de las personas con discapacidad. Las personas con discapacidad no deben ser representadas, sino que, en todo caso, cuenten con la asesoría necesaria para participar sin que se sustituya su voluntad, es decir, que puedan hacerlo tanto de forma individual, como por conducto de las organizaciones de personas con discapacidad.*

- *Accesible. Las convocatorias deben realizarse con lenguaje comprensible, en formato de lectura fácil y lenguaje claro, así como adaptadas para ser entendible de acuerdo con las necesidades por el tipo de discapacidad, por distintos medios, incluidos los sitios web de los órganos legislativos, mediante formatos digitales accesibles y ajustes razonables cuando se requiera, como, por ejemplo, los macrotipos, la interpretación en lengua de señas, el braille y la comunicación táctil. Además, las instalaciones de los órganos parlamentarios deben ser accesibles a las personas con discapacidad.*

Aunado a ello, el órgano legislativo debe garantizar que la iniciativa, los dictámenes correspondientes y los debates ante el Pleno del órgano legislativo se realicen con este mismo formato, a efecto de que se posibilite que las personas con discapacidad comprendan el contenido de la iniciativa y se tome en cuenta su opinión, dando la posibilidad de proponer cambios tanto a ésta como durante el proceso legislativo.

La accesibilidad también debe garantizarse respecto del producto del procedimiento legislativo, es decir, el decreto por el que se publique el ordenamiento jurídico en el órgano de difusión estatal.

- *Informada. A las personas con discapacidad o comunidades involucradas se les debe informar de manera amplia y precisa sobre la naturaleza y consecuencia de la decisión que se pretenden tomar.*

- *Significativa. Lo cual implica que en los referidos momentos del proceso legislativo se debata o se analicen las conclusiones obtenidas de la participación de las personas con discapacidad y los organismos que las representan.*

- *Con participación efectiva. Que abone a la participación eficaz de las personas con discapacidad, las organizaciones y*

³⁵ Conforme a lo resuelto en la acción de inconstitucionalidad 41/2018 y acumulada 42/2018.



autoridades que los representan, en donde realmente se tome en cuenta su opinión y se analice, con el propósito de que no se reduzca su intervención a hacerlos partícipes de una mera exposición, sino que enriquezcan con su visión la manera en que el Estado puede hacer real la eliminación de barreras sociales para lograr su pleno desarrollo en las mejores condiciones, principalmente, porque son quienes se enfrentan y pueden hacer notar las barreras sociales con las que se encuentran, a efecto de que se puedan diseñar mejores políticas para garantizar el pleno ejercicio de sus derechos fundamentales en igualdad de condiciones, no obstante el estado físico, psicológico o intelectual que presenten en razón de su discapacidad, así como por su género, minoría de edad, y con una cosmovisión amplia de las condiciones y dificultades sociales, como las condiciones de pobreza, de vivienda, salud, educación, laborales, etcétera.

- *Transparente. Para lograr una participación eficaz es elemental garantizar la transparencia en la información que generen los órganos estatales, la que aporten las personas con discapacidad y las organizaciones que las representan, así como del análisis y debate de sus aportaciones.*

Además, esta obligación no es oponible únicamente ante los órganos formalmente legislativos, sino a todo órgano del Estado Mexicano que intervenga en la creación, reforma, o derogación de normas generales que incidan directamente en las personas con discapacidad.

7. Caso concreto

Este Tribunal considera que **asiste la razón al Actor** cuando alega que el Congreso Local no ha implementado las medidas necesarias para garantizar los derechos político-electorales de las personas con discapacidad, a fin de eliminar las barreras sociales y realizar ajustes razonables al entorno para que puedan ejercer esos derechos en igualdad de condiciones con los demás, conforme al modelo social de discapacidad.

En principio, debe señalarse que, en la Constitución Local la única referencia expresa a la discapacidad se encuentra en el artículo 11 que prohíbe toda discriminación motivada, entre otras razones, por discapacidad.

En similar sentido, el Código Local³⁶ únicamente establece que los derechos político-electorales, se ejercerán sin discriminación derivado de la discapacidad de una persona.

³⁶ Artículo 10, párrafo tercero.

Por su parte, la Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad³⁷ señala que las personas con discapacidad gozarán de todos los derechos que establece el orden jurídico mexicano, sin distinción de origen étnico, nacional, género, edad, o un trastorno de talla, condición social, económica o de salud, religión, opiniones, estado civil, preferencias sexuales, embarazo, identidad política, lengua, situación migratoria o cualquier otro motivo u otra característica propia de la condición humana o que atente contra su dignidad.

A partir de lo anterior, se puede observar que, si bien, el Congreso de la Unión emitió la Ley General para la inclusión de las personas con discapacidad donde se reconocen los derechos humanos de las personas pertenecientes a este grupo y se mandata el establecimiento de políticas públicas³⁸ necesarias para su ejercicio, dicho mandato está dirigido a la administración pública federal³⁹, sin que del mismo se desprendan acciones relacionadas con derechos políticos-electorales.

En este panorama, el Congreso Local no ha implementado alguna medida específica para garantizar los derechos político-electorales de las personas con discapacidad, para que puedan participar en la vida política y pública del país y asegurar que sean incluidas de manera igualitaria, plena y efectiva en la sociedad, como puede ser el acceso a los cargos públicos y de elección popular.

Ello es contrario al parámetro de control de regularidad constitucional expuesto y que impone la obligación al Estado Mexicano de adoptar todas las medidas que sean pertinentes para hacer efectivos los derechos políticos de las personas con discapacidad, así como la posibilidad de que gocen de ellos en igualdad de condiciones.

Esta obligación del Congreso Local de legislar en materia de derechos políticos de las personas con discapacidad tiene como fuente los tratados internacionales.

En efecto, conforme al parámetro de control de regularidad constitucional señalado en los apartados previos, el Congreso del Estado, en ejercicio de su soberanía y competencia, está obligado a implementar los

³⁷ Artículo 4.

³⁸ En términos del artículo 2, fracción XXVIII, de la Ley General para la inclusión de las personas con discapacidad, una política pública consiste en todos aquellos planes, programas o acciones que la autoridad desarrolle para asegurar los derechos de las personas con discapacidad.

³⁹ De conformidad con los artículos 6, 7, 11, 12, 19, 21, 24, 25 y 27 de la referida Ley



TRIBUNAL ELECTORAL
DEL ESTADO DE PUEBLA

TEEP-JDC-098/2022

mecanismos necesarios y que considere idóneos para garantizar los derechos de las personas con discapacidad a votar y ser votados; desempeñar cualquier función pública en todos los niveles de gobierno; participar en la dirección de los asuntos públicos, ser designadas o elegidas para cualquier órgano representativo, entre otros.

Además, tiene la obligación de realizar ajustes razonables al entorno de las personas con discapacidad para que puedan ejercer sus derechos en igualdad de condiciones con los demás.

Derivado de lo anterior, se puede concluir que, conforme al parámetro de control de regularidad constitucional, el Congreso Local sí tiene la obligación de garantizar los derechos políticos de las personas con discapacidad para que accedan a cargos de elección popular y públicos, en igualdad de condiciones con los demás, así como crear un ambiente para que este grupo participe plena y efectivamente en la dirección de los asuntos públicos.

Ahora bien, la pertinencia de adoptar distintas medidas deriva de la evidencia de la exclusión política y social, así como de los obstáculos estructurales que complican el ejercicio de los derechos políticos de las personas con discapacidad.

Según la Organización Mundial de la Salud al 2020, más de 1,000 millones de personas viven en todo el mundo con algún tipo de discapacidad, aproximadamente el 15% de la población mundial; de ellas, casi 190 millones tienen dificultades en su funcionamiento y requieren con frecuencia servicios de asistencia.

En este sentido, resulta relevante exponer cuál es la situación en la que viven estas personas en esta entidad federativa. De acuerdo con los resultados del Censo de Población y Vivienda 2020 del INEGI⁴⁰, de las 1,016,831 personas que habitan el estado (470,814 hombres y 546,017 mujeres), 29.52% (300,150) tienen discapacidad (141,184 hombres y 158,966 mujeres). Del total de la población con discapacidad, 47.04% son

⁴⁰ Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (18 de agosto de 2022). *Población con discapacidad, con limitación en la actividad cotidiana y con algún problema o condición mental, por entidad federativa y grupo quinquenal de edad según sexo, 2020*. Obtenido de: https://www.inegi.org.mx/app/tabulados/interactivos/?pxq=Discapacidad_Discapacidad_01_29827fe7-b1cd-4bd2-81d6-9d08bda47df8&idrt=151&opc=t

hombres y 52.96% son mujeres y casi la mitad (39.48%) son personas adultas mayores.

Asimismo, el Censo señala que 67.49% (686,290) de la población vive con alguna limitación. Del total de la población con alguna limitación, el 45.72% (313,808) son hombres y 54.28% (372,487) son mujeres y 32.41% son personas adultas mayores.

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

a) **Credencialización.** Durante el periodo de 2013 a 2018, 453,970 personas con discapacidad acudieron a realizar el trámite para obtener su credencial de elector⁴¹ en los módulos del INE.

b) **Participación como funcionarias y funcionarios de casilla.** En el Proceso Electoral Federal y Local 2020-2021⁴² se designaron como funcionarios de mesa directiva de casilla, en el Estado de Puebla, a 70,738 personas, de los cuales 150 manifestaron tener alguna discapacidad, lo cual representó el 0.21% respecto del total de personas funcionarias y funcionarios de mesa directiva de casilla en la entidad.

La asignación de cargos⁴³ de las personas con discapacidad como funcionarios de mesa directiva de casilla, atendieron a dos criterios, a saber, por orden alfabético a partir de la letra sorteada por el Consejo General del INE, y por la escolaridad que manifestaron tener. El cargo para el cual se designó a un mayor número de personas con discapacidad fue el de suplente general 3, seguido por el de suplente general 2, siendo el más bajo el escrutador.

De las 150 personas con discapacidad designadas funcionario de mesa directiva de casilla, 90 personas aceptaron participar y fueron capacitadas, lo que representó el 55.56% del total de las personas con discapacidad designadas como funcionarios.

⁴¹ Datos del Registro Federal de Electores de 2013 a 2018 citados por Morales G., "Perspectiva global de la democracia incluyente" en *Desafíos de la Democracia Incluyente*, coord. Pérez Cepeda, M.; Eguiente Mereles, C. (CDMX: Tirant lo Blanch, 2019), 279.

⁴² En el Informe de la Segunda etapa de integración de Mesas Directivas de Casilla, Mesas de Escrutinio y Cómputo y Capacitación Electoral en Proceso Electoral Federal y Local 2020-2021, consultable en el siguiente enlace <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/123113/ccoe-19se-20-08-2021-p13-informe.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

⁴³ Ibid, p. 75.



Como medidas de igualdad, el INE⁴⁴ implementó apoyos técnicos o tecnológicos, adecuación a los materiales didácticos, adecuación a los materiales o documentación electoral o acompañamiento a las personas que lo solicitaron.

c) Ejercicio del derecho al voto⁴⁵. De acuerdo con el INE⁴⁶, 58,415 mujeres y 46,641 hombres con discapacidad acudieron a votar en el proceso electoral de 2017-2018⁴⁷. Entre los votantes, la discapacidad que más se presentó fue la motriz⁴⁸ y luego la visual⁴⁹. Las personas reportadas como con "otra discapacidad"⁵⁰ fueron 17,839⁵¹.

d) Candidaturas. Durante el proceso electoral federal 2020-2021, el INE implementó acciones afirmativas a favor de personas con discapacidad con la finalidad de que los partidos políticos postularan 6 fórmulas por el principio de mayoría relativa de los 300 distritos y 2 fórmulas que podrían postularse en cualquiera de las cinco circunscripciones electorales y debían ubicarse en los primeros diez lugares de la lista correspondiente⁵². Así, se registraron 78 candidaturas a diputaciones federales que correspondían a personas con alguna discapacidad⁵³.

e) Ejercicio del cargo. Respecto del proceso electoral federal 2020-2021, de los triunfos alcanzados por mayoría relativa 3 correspondieron para la acción afirmativa de personas con discapacidad y 4 por el principio de representación proporcional, por lo que da un total de 7 personas con

⁴⁴ Ibid, p. 199.

⁴⁵ Para atender las discapacidades motriz y visual, el INE instrumentó la mampara especial, la plantilla y la etiqueta de las urnas en Braille. Véase en Instituto Nacional Electoral, "*Informe sobre la información recabada de los formatos de registro de personas con discapacidad que acudieron a votar en el Proceso Electoral Federal 2017-2018*". Informe presentado en diciembre 2018, p. 7. Consultado el 16 de octubre de 2019.

⁴⁶ Op. Cit. 3, pp.6.

⁴⁷ A las casillas urbanas asistieron 44,540 mujeres y 34,291 hombres; a las no urbanas 12,795 mujeres y 11,491 hombres y a las casillas sin registro de ubicación 1,080 mujeres y 859 hombres. La participación de las mujeres prevaleció en los tres tipos de casillas. Op. Cit. 3, pp.6.

⁴⁸ 24,900 personas con silla de ruedas; 8,843 personas con andadera; 37,598 con muletas o bastón; 2,179 con falta de extremidades superiores. Op. Cit. 3, pp. 7.

⁴⁹ 18, 507 personas. Ídem.

⁵⁰ No se tiene información suficiente puesto que "(...) el formato estaba diseñado para marcar la cantidad de personas y no el tipo de discapacidad que éstas presenten; sin embargo, se detectaron en algunos registros, reportes de artritis, discapacidad auditiva-motriz, sordomudo (sic), Parkinson y síndrome de Down. Op. Cit. 3, pp.9.

⁵¹ Op. Cit. 3, pp.7.

⁵² Mediante acuerdo INE/CG18/2021, el cual fue confirmado por la Sala Superior al resolver el recurso de apelación SUP-RAP-21/2021 y acumulados.

⁵³ El Instituto Nacional Electoral mediante la aprobación de los acuerdos INE/CG18/2021 e INE/CG160/2021 emitió cuotas para el registro de candidaturas a diputaciones de mayoría relativa y representación proporcional, para diversos grupos, entre los cuales se encuentran las personas con discapacidad, consistentes en que cada partido debía registrar 8 fórmulas de candidaturas integradas por personas con discapacidad, de las cuales 6 correspondían por mayoría relativa y 2 por representación proporcional.

discapacidad integrantes de la Cámara de Diputados a partir de los resultados del proceso electoral 2020-2021⁵⁴.

Esta información evidencia que es necesario crear medidas que abran espacios de representación descriptiva en los órganos de deliberación y toma de decisiones. En este sentido, es pertinente recordar lo que el Comité señala sobre ese punto: “[l]a participación plena y efectiva puede ser también una herramienta de transformación para cambiar la sociedad y promover el empoderamiento y la capacidad de acción de las personas”⁵⁵.

Además, de acuerdo con lo señalado por ese mismo Comité⁵⁶, el derecho de las personas con discapacidad a participar en la vida política y pública reviste capital importancia para asegurar que sean incluidas de manera igualitaria, plena y efectiva en la sociedad. El derecho a que sean electas 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 ejercidos.

En efecto, las dos Convenciones en la materia⁵⁷ señalan que la discapacidad constituye una deficiencia que puede ser causada o agravada por el entorno económico y social⁵⁸ y que esas deficiencias, al interactuar con diversas barreras, pueden impedir la participación plena, efectiva y en igualdad de condiciones de las personas con discapacidad⁵⁹.

⁵⁴ Véase el artículo publicado por la consejera del Consejo General del Instituto Nacional Electoral Carla Humphrey intitulado: “Resultado de la elección desde la acciones afirmativas y la paridad”, consultable en el siguiente enlace: <https://centralectoral.ine.mx/2021/06/15/el-universal-publica-articulo-de-carla-humphrey-consejera-electoral-titulado-resultado-de-la-eleccion-desde-las-acciones-afirmativas-y-la-paridad/>.

⁵⁵ Observación General 7, párrafo 33.

⁵⁶ Ver Observación General 7, párrafo 88.

⁵⁷ 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.

⁵⁸ 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.

⁵⁹ 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



Por su parte, la Corte Interamericana⁶⁰ 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."

En el mismo sentido, la Sala Superior⁶¹ 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 a fin de que las personas con discapacidad accedan a los cargos públicos en condiciones de igualdad y eliminar las barreras que impiden su ejercicio efectivo⁶².

Así, este organismo jurisdiccional observa que de las disposiciones constitucionales y convencionales antes descritas se desprenden 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.

⁶⁰ Caso Furlan y Familiares Vs. Argentina. Sentencia de 31 de agosto de 2012, párrafo 133. Los pies de página del original fueron omitidos.

⁶¹ 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"

⁶² SUP-RAP-121/2020.

razones que sustentan la obligación del Congreso del Estado de Puebla de generar mecanismos encaminados a favorecer la participación político-electoral de las personas con discapacidad.

Cabe señalar que la propia Sala Superior tiene una línea sólida de precedentes en materia de derechos político-electorales de las personas con discapacidad, como se desprende del apartado correspondiente, donde ha señalado la necesidad de adoptar todas las medidas que sean pertinentes para hacer efectivos los derechos reconocidos para las personas con discapacidad, así como todas aquellas medidas para modificar o derogar leyes, reglamentos, costumbres y prácticas existentes que constituyan discriminación contra las personas con discapacidad.

En tal virtud, se considera que el Congreso del Estado tiene la obligación de establecer medidas en favor de las personas con discapacidad, para garantizar la igualdad sustantiva y estructural, así como la no discriminación de las personas con discapacidad.

Esto porque, como ya se evidenció, existe un mandato constitucional y convencional que vincula al Congreso del Estado a establecer disposiciones que garanticen el acceso en condiciones de igualdad para que las personas con alguna discapacidad puedan ejercer plenamente sus derechos fundamentales en materia político-electoral, máxime si las medidas son pertinentes dada la evidente exclusión política y social mencionada previamente.

Si bien los artículos 1° y 35, fracciones I, II, III y VI de la Constitución Federal, reconocen el derecho de participación política de todas las personas, siempre y cuando cumplan con los requisitos previstos en la ley, lo cierto es que, no está cumplida la obligación de garantizar la participación igualitaria de las personas con discapacidad, porque al remitir a la ley no se hace cargo de las cuestiones estructurales que complican el ejercicio de sus derechos político-electorales, lo cual es contrario al modelo social de discapacidad, pues esa formulación neutral puede constituir discriminaciones indirectas, pues esos requisitos podrían no ser cumplidos por la condición de las personas con discapacidad.

En mérito de lo anterior, se considera que **asiste razón al Actor** en cuanto alega que el Congreso del Estado ha sido omiso en legislar en materia de derechos políticos de las personas con discapacidad, toda vez que ni en



la Constitución Local ni en el Código Local se prevén medidas para garantizar a las personas con discapacidad el ejercicio de sus derechos político-electorales, con el objetivo de hacer realidad la igualdad material y, por tanto, eliminar cualquier situación de invisibilidad, injusticia, desventaja o discriminación.

Sin que este Tribunal pueda ordenar al Congreso de Local legislar para que las personas con discapacidad ocupen cargos públicos en determinados órganos o autoridades electorales como solicita el Actor, ya que, el nombramiento de tales autoridades es facultad de otros órganos, como el Consejo General del INE y el Senado de la República, de conformidad con la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Similar criterio ha sido sostenido en por la Sala Superior, al resolver el juicio de la ciudadanía SUP-JDC-092/2022 y acumulados.

7. EFECTOS

7.1. En consecuencia, lo procedente es ordenar al Congreso del Estado que, **en ejercicio de su soberanía y competencia**, implemente las medidas legislativas que estime necesarias para garantizar los derechos político-electorales de las personas con discapacidad y eliminar las barreras sociales y realizar ajustes razonables al entorno de las personas con discapacidad para que puedan ejercer esos derechos en igualdad de condiciones con los demás, conforme al modelo social y a sus obligaciones internacionales expuestas en la presente ejecutoria.

7.2. Para lo cual, el Congreso de Estado, en ejercicio de dicha soberanía, deberá considerar que debe diseñar e implementar los mecanismos necesarios para garantizar los derechos de las personas con discapacidad a votar y ser votados, desempeñar cualquier función pública en todos los niveles de gobierno; participar en la dirección de los asuntos públicos, ser designadas o elegidas para cualquier órgano representativo, para lo cual, puede apoyarse en las recomendaciones dadas por los organismos internacionales y que fueron descritas previamente en el marco normativo.

7.3. Para lograr lo anterior, el Congreso del Estado, en el proceso legislativo, **deberá garantizar el derecho a la consulta de las personas con discapacidad**, en el que, desde luego, se debe de incluir a los actores, en los términos precisados en el apartado 6.2.6 de esta

ejecutoria, a fin de cumplir con los elementos mínimos para cumplir con esa obligación.

7.4. Además de que, en el proceso legislativo es necesario tomar en cuenta la opinión de las personas con discapacidad a fin de que se enriquezcan con su visión la manera en que el Congreso del Estado puede hacer real la eliminación de barreras sociales para lograr su pleno desarrollo en las mejores condiciones, principalmente, porque son quienes se enfrentan y pueden hacer notar las barreras sociales con las que se encuentran, a efecto de que se puedan diseñar mejores políticas para garantizar el pleno ejercicio de sus derechos fundamentales en igualdad de condiciones, no obstante el estado físico psicológico lo intelectual que presenten en razón de su discapacidad, y con una cosmovisión amplia de las condiciones y dificultades sociales que enfrentan, como las condiciones de pobreza, de vivienda, salud, educación, laborales, etcétera.

A partir de lo anterior, este organismo jurisdiccional considera que el Poder Legislativo Local cuenta con una libertad para establecer las medidas para garantizar los derechos político-electorales de las personas con discapacidad, sin que haya una obligación de emitir medidas específicas determinadas.

7.5. Asimismo, cabe señalar que, en diversos precedentes⁶³, la Sala Superior ha sostenido que, para garantizar la certeza en los procesos electorales, los mecanismos que se adopten deben encontrarse previstos con antelación al inicio del proceso electoral, lo que permite su pleno conocimiento por parte de los actores políticos.

En este orden de ideas, se vincula al Congreso del Estado para que, respecto de las medidas que considere necesario implementar relacionadas directamente con el próximo proceso electoral local 2023-2024, estas deberán promulgarse y publicarse por lo menos noventa días antes de que inicie el proceso electoral en que vayan a aplicarse, en términos de lo previsto en el artículo 105, fracción II, párrafo tercero, de la Constitución Federal.

7.6. Asimismo, se vincula al Consejo General del Instituto Electoral del Estado y a la Junta Local Ejecutiva del INE en Puebla, para que remitan

⁶³ Entre otros, véase las sentencias dictadas en el juicio de la ciudadanía SUP-JDC-1282/2019 y los recursos de reconsideración SUP-REC-28/2019 y SUP-REC-214/2018



al Congreso del Estado los estudios y análisis elaborados para determinar la eficacia de las acciones afirmativas implementadas para el proceso electoral concurrente 2020-2021, entre otras, para las personas con discapacidad⁶⁴.

Ello una vez que se concluya el estudio especializado sobre la efectividad en la aplicación de las acciones afirmativas y las barreras que enfrentan los grupos en situación de discriminación en la representación política en el contexto del proceso electoral federal 2020-2021, elaborado por el INE en colaboración con el Colegio de México A.C.⁶⁵.

7.7. De igual manera, el Congreso del Estado, debe tomar en cuenta lo que legisle el Congreso de la Unión, en acatamiento a lo ordenado por la Sala Superior en diversos precedentes, para así armonizar el Código Local, con la legislación federal.

7.8. Toda vez que el acceso a la justicia implica la asistencia de intérpretes y traductores, es que este Tribunal Electoral **INSTRUYE** que a través de la Secretaría General de Acuerdos, se gestione la solicitud de conversión al sistema braille del resumen de esta sentencia, para lo cual se deberá requerir el apoyo de alguna institución y/o dependencia que colabore con tal fin.

Dicho resumen se encuentra al inicio de esta sentencia, por lo que se solicita el apoyo de la Secretaría General de este Tribunal a efectos de notificarle al Actor, junto con esta sentencia, la conversión solicitada. Debiéndose levantar la certificación de la respectiva notificación a efectos de verificar los plazos conducentes.

⁶⁴ Cabe señalar que en cumplimiento a la sentencia dictada en el recurso de apelación SUP-RAP-21/2021, el Consejo General del INE aprobó el acuerdo INE/CG160/2021, entre otras consideraciones, determinó que la unidad Técnica de Igualdad de Género y no Discriminación, en colaboración con la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos, debía llevar a cabo un estudio respecto de la eficacia y funcionamiento de las acciones afirmativas implementadas, a fin de determinar si era necesario realizar ajustes en próximos procesos, lo cual debía presentarse a ese órgano máximo de dirección dentro de los 18 meses siguientes a la conclusión del proceso electoral federal 2020-2021, a efecto de ponerlo a disposición del Congreso de la Unión para los efectos conducentes.

Debido a lo anterior, el trece de octubre de dos mil veintiuno, se celebró un convenio de colaboración entre el INE y el Colegio de México, A.C., para la realización del "*Estudio especializado sobre la efectividad en la aplicación de las acciones afirmativas y las barreras que enfrentan los grupos en situación de discriminación en la representación política*".

⁶⁵ Del convenio precisado en la nota anterior, se observa que su vigencia está pactada al 30 de septiembre de 2022 con la posibilidad de prórroga, previa evaluación de los resultados obtenidos. En este contexto, el anexo técnico precisa el calendario de entregables en el que se observa que el documento final será proporcionado el 19 de octubre de este año.

8. RESOLUTIVOS

Con fundamento en lo dispuesto en los artículos 116 fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 3 fracción IV de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla; 1 fracciones V y VII, 3, 8, 325, 338 fracciones I y III, 340 fracción II, 348 fracción I, 353 Bis y 354 párrafo segundo del *Código Local* se resuelve:

PRIMERO. Se declara **existente** la omisión reclamada, de conformidad con el apartado 6 de esta sentencia.

SEGUNDO. Se vincula al Congreso de Estado, al Instituto Electoral del Estado y al Instituto Nacional Electoral, para los efectos precisados en el numeral 7 de esta ejecutoria.

TERCERO. Se **faculta** al Secretario General de Acuerdos para realizar las acciones legales correspondientes, para convertir el resumen de esta sentencia al sistema braille.

Así lo resolvieron por unanimidad de votos, y firmaron en esta fecha, las Magistradas y el Magistrado del Tribunal Electoral del Estado de Puebla, ante el Secretario General de Acuerdos que autoriza y da fe.

MAGISTRADA PRESIDENTA

NORMA ANGÉLICA SANDOVAL SÁNCHEZ

MAGISTRADA

MAGISTRADO

IDAMIS PASTOR BETANCOURT

RICARDO FERRIÁN RODRÍGUEZ

PERDOMO

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS

ISRAEL ARGÜELLO BOY