

TRIBUNAL ELECTORAL DEL ESTADO DE DURANGO

JUICIOS PARA LA PROTECCIÓN DE
LOS DERECHOS POLÍTICO-
ELECTORALES DEL CIUDADANO¹

EXPEDIENTES: TEED-JDC-110/2022 Y
TEED-JDC-114/2022 ACUMULADOS

ACTORA: ANA LOURDES QUINTEROS
VELÁZQUEZ

AUTORIDAD RESPONSABLE: H.
CONGRESO DEL ESTADO DE
DURANGO

MAGISTRADA PONENTE: BLANCA
YADIRA MALDONADO AYALA

SECRETARIA: NORMA ALTAGRACIA
HERNÁNDEZ CARRERA

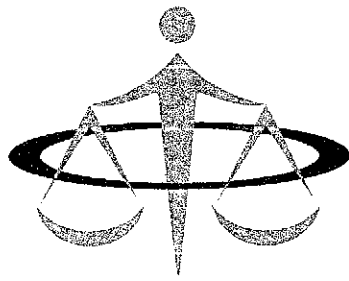
Victoria de Durango, Durango, a cuatro de octubre de dos mil veintidós.

El Tribunal Electoral del Estado de Durango dicta **SENTENCIA** en los juicios ciudadanos indicados al rubro, en el sentido de declarar **parcialmente fundados** los agravios expuestos por la parte actora, consistentes en la omisión del H. Congreso del Estado de Durango, de legislar en materia de derechos político-electorales de las personas con discapacidad. Lo anterior, por las razones y para los efectos precisados en este fallo.

ÍNDICE

Glosario.....	2
I. Antecedentes	3
II. Competencia	4
III. Acumulación	5
IV. Desechamiento	5
V. Procedencia	7
VI. Estudio del fondo	10
A. Suplencia en la expresión de agravios	10
B. Planteamientos de la parte actora.....	10
C. Postura del <i>Congreso del Estado</i>	13
D. Pretensión, causa de pedir y <i>litis</i>	14
E. Metodología de estudio	15

¹ También denominados juicios de la ciudadanía.



TRIBUNAL ELECTORAL DEL ESTADO DE DURANGO

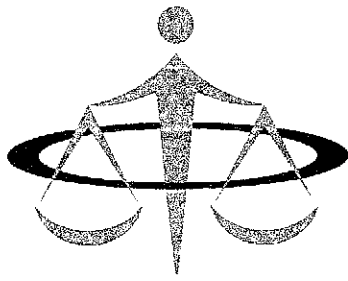
TEED-JDC-110/2022 Y ACUMULADO

ÍNDICE

F. Análisis de la cuestión controvertida	15
1. Obligación de juzgar conforme al modelo social de discapacidad.	15
2. Parámetro de control de regularidad constitucional.....	18
2.1 Omisiones legislativas	18
2.2 Regulación de los derechos político-electorales	20
2.3 Obligaciones internacionales sobre los derechos político-electorales de las personas con discapacidad	22
2.4 Obligaciones Generales del Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad	24
2.5 Línea argumentativa en materia de protección de derechos político-electorales de las personas con discapacidad	27
2.6 Derecho a la consulta de las personas con discapacidad	29
3. Análisis del caso concreto	32
3.1 Decisión	32
3.2 Razones y fundamentos de la decisión	33
VII. Sentencia Apelativa con Mandato al Legislador en el Estado de Durango	48
Resolutivos.....	51

GLOSARIO

<i>Congreso del Estado</i>	H. Congreso del Estado de Durango
<i>Constitución federal</i>	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
<i>Constitución local</i>	Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Durango
<i>INE</i>	Instituto Nacional Electoral
<i>Instituto</i>	Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Durango
<i>Ley de Inclusión estatal</i>	Ley de Inclusión para las Personas con Discapacidad en el Estado de Durango
<i>Ley electoral local</i>	Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Durango
<i>Ley de Medios de Impugnación local</i>	Ley de Medios de Impugnación en Materia Electoral y de Participación Ciudadana para el Estado de Durango
<i>SCJN</i>	Suprema Corte de Justicia de la Nación
<i>TEPJF</i>	Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación



TRIBUNAL ELECTORAL DEL ESTADO DE DURANGO

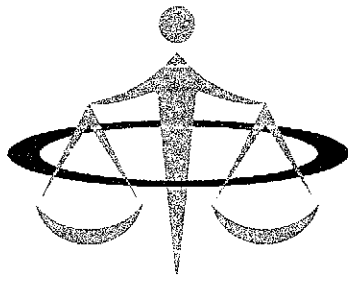
TEED-JDC-110/2022 Y ACUMULADO

I. ANTECEDENTES

De los hechos narrados por la parte actora, y de las constancias que obran en los expedientes en que se actúa, se desprende lo que enseguida se narra:

- 1. Demanda.** Los días dieciocho de julio y uno de agosto de dos mil veintidós,² la ciudadana Ana Lourdes Quinteros Velázquez, quien se autoadscribe como persona con discapacidad visual total permanente, presentó sendos escritos de demanda de juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano; el primero, ante este Tribunal Electoral del Estado de Durango, y el segundo, ante el *Congreso del Estado*, a través de los cuales impugna, sustancialmente, la presunta omisión de dicho órgano legislativo, de legislar en materia de derechos político-electorales de las personas con discapacidad.
- 2. Publicitación de los medios impugnativos.** En su oportunidad, la autoridad señalada como responsable, hizo del conocimiento público la interposición de los medios de impugnación, mediante cédulas fijadas en los estrados de las oficinas que ocupa, por el periodo legalmente previsto para tal efecto, dentro del cual, en ningún caso compareció tercero interesado alguno, como así se hizo constar en las cédulas de retiro atinentes.
- 3. Remisión de los expedientes.** El cinco y diecinueve de agosto, se recibieron en este órgano jurisdiccional los expedientes de juicio de la ciudadanía que nos ocupan; los respectivos informes circunstanciados, así como la demás documentación relativa al trámite de los medios de defensa.
- 4. Turno y radicación.** En las señaladas fechas, la Magistrada Presidenta de este Tribunal, ordenó la integración de los expedientes TEED-JDC-110/2022 y TEED-JDC-114/2022, así como el turno de los mismos a su Ponencia para los efectos previstos en los artículos 10 y 20 de la *Ley de Medios de Impugnación local*. El veinticuatro de agosto se acordó la radicación de ambos juicios.

² Todas las fechas referidas en este fallo, corresponden al año dos mil veintidós, salvo precisión distinta.



TRIBUNAL ELECTORAL DEL ESTADO DE DURANGO

TEED-JDC-110/2022 Y ACUMULADO

5. Admisión y cierre de instrucción. En los autos del expediente TEED-JDC-110/2022 se admitió la demanda y, una vez que no existían diligencias pendientes que desahogar, se declaró cerrada la instrucción.

II. COMPETENCIA

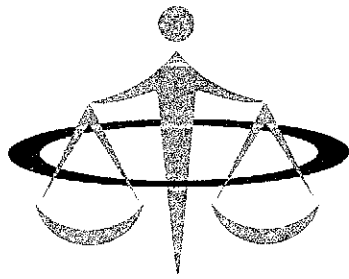
El Tribunal Electoral del Estado de Durango es competente para conocer y resolver los presentes medios de impugnación, toda vez que se trata de juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, mediante los cuales, la ciudadana Ana Lourdes Quinteros Velázquez, por su propio derecho, quien se adscribe como persona con discapacidad visual total permanente, controvierte la omisión en que, según su dicho, ha incurrido el *Congreso del Estado* de legislar en materia de derechos político-electorales de las personas con discapacidad.

La competencia de este órgano colegiado encuentra fundamento en los artículos 63, párrafo sexto, y 141 de la *Constitución local*; 132, párrafo 1, apartado A, fracción VIII de la *Ley electoral local*; 5, 56, 57, párrafo 1, fracción XIV, y 60 de la *Ley de Medios de Impugnación local*.

Aunado a lo anterior, conforme al criterio sostenido en la **Jurisprudencia 7/2017**, de rubro: *PRINCIPIO DE DEFINITIVIDAD. DEBE AGOTARSE POR REGLA GENERAL LA INSTANCIA LOCAL CUANDO SE ALEGA OMISIÓN LEGISLATIVA EN MATERIA ELECTORAL DE UN CONGRESO ESTATAL*,³ por regla general, cuando se reclame la omisión legislativa en materia electoral de un congreso estatal, debe cumplirse con el principio de definitividad mediante el agotamiento del medio de impugnación en el ámbito local, antes de acudir a la instancia federal, atendiendo al sistema de distribución de competencias entre los órganos jurisdiccionales electorales federales y los correspondientes en las entidades federativas.

Luego, es evidente que este Tribunal Electoral es competente para resolver, en primera instancia, lo conducente en torno a la presunta omisión legislativa que plantea la actora.

³ Todas las jurisprudencias y tesis que se citan en este fallo, son sustentadas por el TEPJF (salvo precisión distinta) y son consultables en la página oficial de Internet de dicho órgano electoral, en la liga electrónica <https://www.te.gob.mx/iuse/front/compilacion>.



TRIBUNAL ELECTORAL DEL ESTADO DE DURANGO

TEED-JDC-110/2022 Y ACUMULADO

III. ACUMULACIÓN

De la revisión a las constancias que conforman los sumarios que nos ocupan, se advierte que, en realidad, la parte actora presentó una misma demanda en fechas distintas y ante dos autoridades diferentes (este órgano jurisdiccional y el *Congreso del Estado*) lo que motivó la integración de los dos expedientes indicados a rubro.

En ese tenor, y para efectos de resolver el litigio planteado bajo el principio de economía procesal, lo procedente es decretar la acumulación del juicio de la ciudadanía identificado con la clave TEED-JDC-114/2022, al diverso TEED-JDC-110/2022, el cual se integró con la demanda recibida en primer lugar en este Tribunal (esto es, el dieciocho de julio).

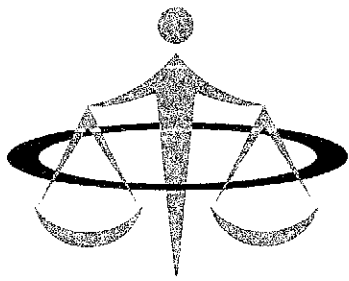
Por tanto, deberá glosarse copia certificada de los puntos resolutivos de este fallo, a los autos del juicio acumulado.

Lo anterior, con fundamento en los artículos 136, párrafo 1, fracción XII de la *Ley electoral local*; 33 de la *Ley de Medios de Impugnación local*, y 71, párrafo 1, fracción I del Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Estado de Durango.

IV. DESECHAMIENTO

Esta Sala Colegiada advierte que, con independencia de que se configure alguna otra causa de improcedencia, en el juicio **TEED-JDC-114/2022** se actualiza la que se deduce de los artículos 116, párrafo segundo, fracción IV, inciso I) de la *Constitución federal*, en relación con el numeral 10, párrafo 3 de la *Ley de Medios de Impugnación local*, toda vez que la ciudadana actora agotó previamente su derecho de acción respecto de los actos (omisiones) que por esta vía reclama, siendo aplicable al caso, el principio general de derecho relativo a la preclusión procesal, el cual se invoca en términos del artículo 2, párrafo 1 de la citada legislación local.

Ciertamente, debe tenerse en cuenta que la presentación del escrito de demanda de un medio de impugnación en materia electoral, genera el agotamiento de esa facultad en razón de que opera la preclusión del derecho de impugnación, lo que significa que las y los ciudadanos, o bien, los partidos políticos, están impedidos



TRIBUNAL ELECTORAL DEL ESTADO DE DURANGO

TEED-JDC-110/2022 Y ACUMULADO

jurídicamente para ejercer más de una vez su derecho de acción mediante la presentación de otra demanda posterior contra el mismo acto, pues ello implicaría ejercer una facultad ya consumada.

No estimarlo de esta manera, propiciaría incertidumbre jurídica al permitir la revisión de la controversia relacionada con un medio de defensa del que ya conoce un órgano competente, derivado de la presentación indiscriminada de múltiples escritos contra un mismo acto.

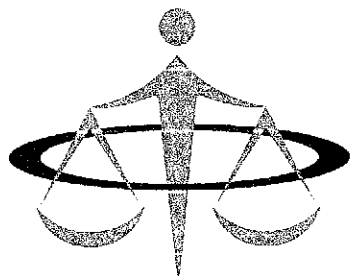
Sirve de apoyo a tal consideración, el criterio sostenido en la **Jurisprudencia 1a./J. 21/2002**, emitido por la Primera Sala de la SCJN, de rubro: *PRECLUSIÓN. ES UNA FIGURA JURÍDICA QUE EXTINGUE O CONSUMA LA OPORTUNIDAD PROCESAL DE REALIZAR UN ACTO.*⁴

En el mismo tenor, el TEPJF, a través de la **Jurisprudencia 33/2015. DERECHO A IMPUGNAR ACTOS ELECTORALES. LA RECEPCIÓN DE LA DEMANDA POR ÓRGANO OBLIGADO A INTERVENIR EN EL TRÁMITE O SUSTANCIACIÓN GENERA SU EXTINCIÓN POR AGOTAMIENTO**,⁵ ha establecido sustancialmente que, por regla general, en el sistema de impugnación en materia electoral, la recepción por primera vez de un escrito ante las autoridades u órganos obligados de recibir, tramitar, sustanciar y resolver los litigios, en el que se haga valer un juicio o recurso electoral, constituye su real y verdadero ejercicio, lo que cierra o frena la posibilidad jurídica a los sujetos legitimados activamente, de presentar nuevas demandas en uso del referido derecho.

De acuerdo con lo anterior, y atento a lo dispuesto en el artículo 10, numeral 3 de la *Ley de Medios de Impugnación local*, la presentación de subsecuentes demandas contra el mismo acto de autoridad, acarrearán el desechamiento de aquellas, máxime si se trata de demandas de contenido idéntico.

⁴Consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XV, correspondiente al mes de abril de 2002, página 314, número de registro 187149.

⁵ Las tesis y jurisprudencias que se citan en esta sentencia, corresponden al TEPJF, y son consultables en la página oficial de dicho órgano electoral federal, apartado "Jurisprudencia", en la liga electrónica <https://www.te.gob.mx/iuse/>, lo anterior, salvo precisión distinta.



TRIBUNAL ELECTORAL DEL ESTADO DE DURANGO

TEED-JDC-110/2022 Y ACUMULADO

En la especie, a las once horas con nueve minutos (11:09 horas)⁶ del uno de agosto, la ciudadana Ana Lourdes Quinteros Velázquez, por su propio derecho, acudió ante el *Congreso del Estado* a interponer una demanda de juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano en contra de la omisión de dicho órgano legislativo, de emitir legislación en materia de derechos político-electorales de las personas con discapacidad (TEED-JDC-114/2022).

Sin embargo, es un hecho notorio para esta Sala Colegiada, invocado en términos de lo establecido en el artículo 16, párrafo 1 de la *Ley de Medios de Impugnación local*, que dicha omisión ya había sido previa y formalmente cuestionada por la misma actora mediante una diversa demanda interpuesta directamente ante esta autoridad jurisdiccional a las doce horas con cuarenta minutos (12:40 horas) del dieciocho de julio⁷ (TEED-JDC-110/2022). Luego, con la presentación de dicho curso, se agotó el derecho de impugnación de la promovente.

No es óbice mencionar que las demandas que nos ocupan son de contenido idéntico, por lo que no se está frente a una excepción al principio de preclusión, contenida en la **Tesis LXXII/2016. PRECLUSIÓN DEL DERECHO DE IMPUGNACIÓN DE ACTOS ELECTORALES. SE ACTUALIZA UNA EXCEPCIÓN A DICHO PRINCIPIO CON LA PRESENTACIÓN OPORTUNA DE DIVERSAS DEMANDAS CONTRA UN MISMO ACTO, CUANDO SE ADUZCAN HECHOS Y AGRAVIOS DISTINTOS.**

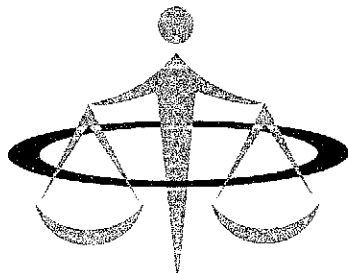
En consecuencia, lo procedente es **desechar de plano** la demanda del juicio TEED-JDC-114/2022, y revisar los requisitos de procedencia del primer juicio recibido ante esta autoridad, a efecto de determinar si resulta procedente su estudio en el fondo.

V. PROCEDENCIA

En el expediente TEED-JDC-110/2022 se satisfacen las reglas generales de procedencia del juicio de la ciudadanía, establecidas en los artículos 9, 10 y 14, así

⁶ Según se aprecia del sello de recibo asentado en el escrito de demanda, mismo que obra de fojas 3 a 16 del expediente TEED-JDC-114/2022.

⁷ Como se advierte del sello de recibo asentado en dicha demanda, visible a foja 1 del expediente TEED-JDC-110/2022.



TRIBUNAL ELECTORAL DEL ESTADO DE DURANGO

TEED-JDC-110/2022 Y ACUMULADO

como las especiales previstas en los diversos numerales 38 y 41, todos de la *Ley de Medios de Impugnación local*.

a) Forma. La demanda cumple con los requisitos previstos en el artículo 10, párrafo 1 del referido ordenamiento legal, pues en ella consta el nombre de la parte actora, el domicilio para recibir notificaciones, la identificación del acto impugnado, la narración de hechos, la expresión de agravios, así como la firma autógrafa de la promovente.

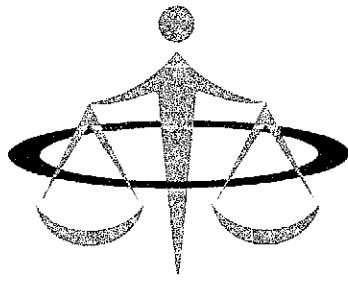
b) Oportunidad. Toda vez que se cuestionan actos de naturaleza omisiva, lo conducente es considerar que la demanda ha sido presentada de manera oportuna al tratarse de un hecho de tracto sucesivo, en términos de la Jurisprudencia **15/2011**, de rubro: *PLAZO PARA PRESENTAR UN MEDIO DE IMPUGNACIÓN, TRATÁNDOSE DE OMISIONES*.

En efecto, cuando se impugnan omisiones debe entenderse, en principio, que el mencionado acto, genéricamente entendido, se realiza cada día que transcurre, pues es un hecho que se consume de momento a momento y, en esa virtud, se arriba a la conclusión de que el plazo legal para impugnarlas no ha vencido debiéndose tener a la demanda por presentada en forma oportuna mientras subsista la omisión que se atribuye a la autoridad responsable.

Por tanto, frente a la omisión impugnada que es de tracto sucesivo, no es dable considerar la actualización del término de cuatro días previsto en el artículo 9, párrafo 1 de la *Ley de Medios de Impugnación local*.

c) Legitimación. Este requisito se tiene por cumplido en términos de lo dispuesto en el artículo 14, párrafo 1, fracción II, en relación con los artículos 56 y 57, párrafo 1, fracción XII del ordenamiento jurídico en comento, en virtud de que la provente es una ciudadana que se autoadscribe como persona con discapacidad visual total permanente, quien se duele de la presunta omisión legislativa ya referida, al estimar que ello vulnera su esfera de derechos político-electorales.

La referida autoadscripción resulta suficiente para que, en el caso concreto, se tenga por acreditada la legitimación activa de la parte actora, a fin de cuestionar



TRIBUNAL ELECTORAL DEL ESTADO DE DURANGO

TEED-JDC-110/2022 Y ACUMULADO

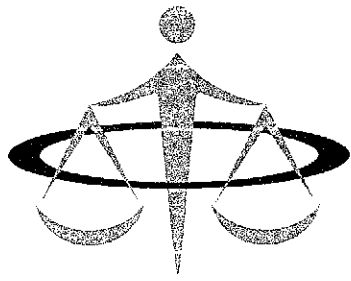
las omisiones legislativas a que alude en su demanda; criterio que es coincidente con lo resuelto en la ejecutoria del juicio de la ciudadanía SUP-JDC-1376/2021, en donde se razonó que, tratándose de la discapacidad visual del demandante, no resulta necesario recabar mayores elementos de convicción, pues el principio de buena fe y la autoadscripción son suficientes para que la autoridad competente analice los planteamientos hechos valer.

Aunado a ello, cabe señalar que la actora acompañó a su demanda la copia simple de la Credencial Nacional para Personas con Discapacidad, expedida por el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, con folio 214617, que la acredita como persona con discapacidad permanente visual; documental a la que se le otorga valor probatorio de conformidad con lo previsto en los artículos 15, párrafos 1, fracción II, 5, fracción 6, en relación con el 17, todos de la *Ley de Medios de Impugnación local*.

d) Interés jurídico. En torno a dicho requisito, debe decirse que, cuando se impugnan cuestiones 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 por tratarse del mecanismo de defensa efectivo para su protección.

Lo anterior, actualiza el interés legítimo para todos y cada uno de sus integrantes, ya que, 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.

Atento a ello, este colegiado reconoce el interés legítimo de la promovente para reclamar la omisión legislativa atribuida al *Congreso del Estado* en materia de derechos político-electorales de las personas con discapacidad, ya que –como ha quedado puntualizado– dicha persona pertenece a ese grupo en situación de vulnerabilidad.



TRIBUNAL ELECTORAL DEL ESTADO DE DURANGO

TEED-JDC-110/2022 Y ACUMULADO

e) **Definitividad.** El requisito en comento se tiene por cumplido, pues conforme a lo establecido en la *Ley de Medios de Impugnación local*, la actora no está obligada a agotar una instancia diversa, antes de acudir a la presente.

VI. ESTUDIO DEL FONDO

A. Suplencia en la expresión de agravios

Como una cuestión previa, debe señalarse que en el presente asunto se atenderá al mandato del artículo 25, párrafo 1 de la *Ley de Medios de Impugnación local*, el cual dispone que este Tribunal, al resolver los medios de impugnación de su competencia, deberá suplir las deficiencias u omisiones en los motivos de desacuerdo cuando éstos puedan ser deducidos claramente de los hechos expuestos por quien promueve.

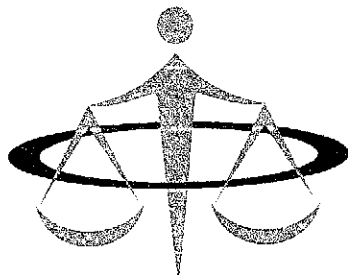
Asimismo, se observará lo establecido en la Jurisprudencia **04/99** de rubro: *MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ELECTORAL. EL RESOLUTOR DEBE INTERPRETAR EL OCURSO QUE LOS CONTENGA PARA DETERMINAR LA VERDADERA INTENCIÓN DEL ACTOR*, en la que se sostiene que al resolver cualquier medio impugnativo en materia electoral el juzgador debe leer detenida y cuidadosamente la demanda, a efecto de que, de su correcta comprensión, advierta y atienda la real pretensión de quien lo promueva.

B. Planteamientos de la parte actora

La enjuiciante precisa como actos impugnados, lo siguiente:

(...)

A) *La inconstitucionalidad e inconveniencia de la omisión legislativa materializada en la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del estado de Durango y sus reformas a la fecha de presentación del presente, de tracto sucesivo por los titulares del poder legislativo en esta entidad federativa, con la que impiden el goce y disfrute pleno de los Derechos Político Electorales de las personas con discapacidad con certeza, reconocidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los tratados internacionales de los que nuestro país es parte; por no disponer en la legislación estatal en materia electoral, las acciones afirmativas que mediante cuotas por los principios de mayoría relativa, votación proporcional y asignación directa, garanticen el acceso y permanencia a cargos de elección popular y cargos de gobierno a todos los niveles a este grupo en condición de vulnerabilidad en armonía constitucional y convencional aplicable.*



TRIBUNAL ELECTORAL DEL ESTADO DE DURANGO

TEED-JDC-110/2022 Y ACUMULADO

B) La inconstitucionalidad e inconveniencia de la omisión legislativa en que a la fecha incurre el Congreso del estado libre y soberano de Durango, por no disponer las reformas en armonía constitucional y convencional aplicable en la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Durango, las disposiciones para que las personas con discapacidad participen en condiciones de igualdad en la organización de los procesos electorales y de participación ciudadana, como titulares de funciones a todos los niveles, incluyendo el ser parte del Consejo General como titulares del Consejo Estatal Electoral y de Participación Ciudadana del estado de Durango.

C) La inconstitucionalidad e inconveniencia de la omisión legislativa por parte del Congreso local, para que, mediante las reformas aplicables en la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Durango, 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 materia y con certeza real.⁸

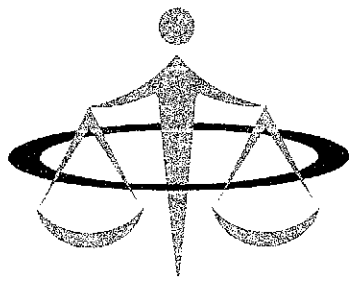
(...)

Sustancialmente, los agravios se hacen consistir en que, conforme a la *Constitución federal*, a la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y a la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad, el Estado debe de garantizar que las personas con discapacidad accedan y participen en la vida democrática del país.

No obstante lo anterior, la actora considera que:

- Las leyes locales no son armónicas con los derechos políticos de las personas con discapacidad, tutelados por la normativa internacional, ni garantizan las oportunidades reales mediante cuotas que, como acciones afirmativas, den acceso a este grupo social históricamente vulnerable a la vida democrática y pública de nuestro Estado, trastocando así el derecho de igualdad material reconocido para las personas de este sector social.
- Los partidos políticos no demuestran interés en incluir en sus candidaturas a personas con discapacidad, aparentemente derivado de la carga impuesta por una cultura en donde prevalecen los prejuicios, estereotipos y estigmas que impera en nuestros municipios y en los propios partidos políticos.
- Se deben incluir medidas en la legislación electoral que garanticen cuotas obligatorias para los partidos políticos y planillas de candidaturas independientes

⁸ El subrayado es nuestro.

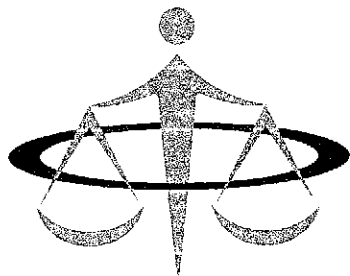


TRIBUNAL ELECTORAL DEL ESTADO DE DURANGO

TEED-JDC-110/2022 Y ACUMULADO

a favor de las personas con discapacidad en condiciones de igualdad y no discriminación.

- En el proceso de emisión de leyes electorales se debe consultar directamente a las personas con discapacidad, conforme a la normativa aplicable.
- La *Ley electoral local* no contempla acciones afirmativas a favor de las personas con discapacidad en forma de cuotas que garanticen su postulación y registro como candidaturas de mayoría relativa y representación proporcional, ni tampoco medidas necesarias para que efectivamente accedan al Poder Legislativo y a la conformación de los Ayuntamientos, todo lo cual se traduce en falta de oportunidades en condiciones de igualdad material.
- Es necesario que los derechos político-electorales de las personas con discapacidad se garanticen de manera tal que permita su acceso a los diferentes cargos y niveles de participación política, lo que incluye los espacios de mayor importancia en la toma de decisiones.
- El hecho de que la *Ley electoral local* no contemple disposiciones para que las personas con discapacidad participen de forma directa como titulares en las tareas de administración y decisión del *Instituto*, ha concluido en la baja o nula participación de quienes viven con estas condiciones, dejando al arbitrio de las buenas voluntades el incluirlos o no, sin que existan consecuencias por faltar a la *Constitución federal*.
- La *Ley electoral local* no cuenta 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 de votar.
- La falta de legislación electoral local armonizada ha permitido que el *Instituto* vulnere a su gusto los derechos a votar, a la accesibilidad, a la autonomía y a la independencia, así como a vivir de forma plena en la comunidad, y ha permitido que incorpore las medidas de inclusión de forma voluntaria, sin que a fecha se



TRIBUNAL ELECTORAL DEL ESTADO DE DURANGO

TEED-JDC-110/2022 Y ACUMULADO

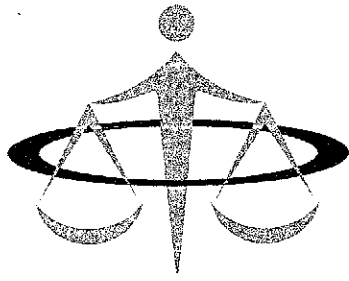
haya logrado una inclusión real mediante el diseño universal o con la disposición de acciones afirmativas o ajustes razonables, aplicables a casos concretos.

C. Postura del Congreso del Estado

Al rendir su informe circunstanciado, la autoridad responsable adujo, en términos generales, que no se acredita la omisión legislativa que se le atribuye, dado que sí existen leyes que establecen la posibilidad de acceder a candidaturas por medio de algún partido político o de manera independiente, por lo que el derecho de la parte actora se encuentra garantizado.

A fin de justificar sus aseveraciones, la responsable precisó lo siguiente:

- Conforme a lo previsto en los artículos 4, 5, 10, 17 y 25 de la *Ley electoral local*, así como 29 y 184 de la Ley General de Partidos Políticos, es dable aseverar que sí existen las bases para garantizar el derecho de acceso a los sectores en condición de vulnerabilidad, a una candidatura para cargos de elección popular; ello, por conducto de los partidos políticos, quienes son los entes responsables de garantizar ese derecho.
- Por otra parte, de los numerales 75 y 88 de la citada legislación, se desprende que es función del *Instituto* orientar a la ciudadanía para que pueda acceder a alguna candidatura o algún cargo público; así como dictar los acuerdos correspondientes para hacer efectivo el acceso de sectores en condición de desventaja, al ejercicio de cargos públicos. Se citan como ejemplo de lo anterior, los siguientes acuerdos:
 - **IEPC/CG51/2020. ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO ELECTORAL Y DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA DEL ESTADO DE DURANGO, POR EL QUE SE APRUEBAN ACCIONES AFIRMATIVAS EN FAVOR DE MUJERES Y GRUPOS O SECTORES SOCIALES EN DESVENTAJA, PARA EL PROCESO ELECTORAL ORDINARIO 2020-2021 PARA LA RENOVACIÓN DEL CONGRESO DEL ESTADO DE DURANGO, CON BASE EN EL DIVERSO APROBADO POR LA COMISIÓN DE PARIDAD**



TRIBUNAL ELECTORAL DEL ESTADO DE DURANGO

TEED-JDC-110/2022 Y ACUMULADO

DE GÉNERO, IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN DEL PROPIO ÓRGANO SUPERIOR DE DIRECCIÓN.

- **IEPC/CG145/2021.** ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO ELECTORAL Y DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA DEL ESTADO DE DURANGO, POR EL QUE SE APRUEBAN ACCIONES AFIRMATIVAS EN FAVOR DE MUJERES Y GRUPOS O SECTORES SOCIALES EN DESVENTAJA, PARA LA ELECCIÓN DE AYUNTAMIENTOS EN EL PROCESO ELECTORAL LOCAL 2021-2022.

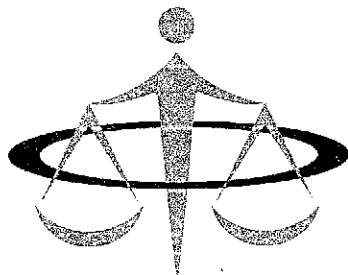
—Al Tribunal Electoral del Estado de Durango le corresponde garantizar y realizar acciones para el cumplimiento de que las personas de ciertos grupos vulnerables, como son las personas con alguna discapacidad, los grupos de la diversidad sexual, pueblos indígenas, así como jóvenes, tengan acceso a las candidaturas; lo anterior, atento a lo dispuesto en el artículo 130 de la *Ley electoral local*.

—De la interpretación jurídica de las normas contenidas en los artículos 2, 23, 25 y 37 de la Ley General de Partidos Políticos, así como 1, 2, 5, 36 y 65 de la *Constitución local*, se ha construido y consolidado jurisprudencialmente la inclusión de personas de grupos vulnerables en las candidaturas a puestos de elección popular, tal como se advierte del texto de la Jurisprudencia 11/2018. **PARIDAD DE GÉNERO. LA INTERPRETACIÓN Y APLICACIÓN DE LAS ACCIONES AFIRMATIVAS DEBE PROCURAR EL MAYOR BENEFICIO PARA LAS MUJERES.**

D.Pretensión, causa de pedir y *litis*

La pretensión de la parte actora es que esta autoridad vincule al *Congreso del Estado* para que legisle en materia de derechos político-electorales de las personas con discapacidad.

Su causa de pedir radica en que dicho órgano legislativo ha sido omiso en emitir normas sobre la obligación de los partidos políticos de postular a personas con discapacidad en cargos de elección popular.



TRIBUNAL ELECTORAL DEL ESTADO DE DURANGO

TEED-JDC-110/2022 Y ACUMULADO

Asimismo, la accionante sostiene que existe omisión de legislar para que personas pertenecientes a ese grupo, integren el *Consejo General* y puestos dentro de la estructura del *Instituto*; así como para que 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.

Atento a lo que antecede, la *litis* en este asunto se ciñe en determinar si le asiste la razón a la parte actora, lo que conllevaría a vincular al *Congreso del Estado* para los efectos jurídicos conducentes, o si, por el contrario, los agravios hechos valer devienen infundados y/o inoperantes, en cuyo supuesto no será viable colmar lo pedido.

E. Metodología de estudio

El estudio de la presente controversia se realizará en tres diversos apartados:

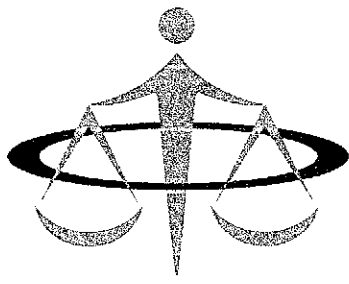
1. Razones que justifican resolver la *litis* a la luz del modelo social de discapacidad;
2. Parámetro de control de regularidad constitucional aplicable sobre las omisiones legislativas y los deberes del Estado, frente a los derechos de las personas con discapacidad, y
3. Análisis respecto a si existen las omisiones legislativas alegadas por la parte actora (estudio del caso concreto).

Hechas las anotaciones anteriores, lo procedente es llevar a cabo el análisis de la cuestión controvertida, conforme a la metodología diseñada para este asunto.

F. Análisis de la cuestión controvertida

1. Obligación de juzgar conforme al modelo social de discapacidad

Acorde al criterio adoptado por la Sala Superior del *TEPJF*, entre otros, en el juicio de la ciudadanía SUP-JDC-92/2022, el presente caso se debe juzgar conforme al modelo social de discapacidad, con base en las razones que enseguida se exponen.



TRIBUNAL ELECTORAL DEL ESTADO DE DURANGO

TEED-JDC-110/2022 Y ACUMULADO

Para la *SCJN*,⁹ la concepción jurídica sobre la discapacidad ha ido modificándose en el transcurso de los años.

En un principio, existía el modelo de "prescindencia", en el que las causas de la discapacidad se relacionaban con motivos religiosos. Lo anterior fue sustituido por un esquema denominado "rehabilitador", "individual" o "médico", conforme al cual, el fin era normalizar a la persona a partir de la desaparición u ocultamiento de la deficiencia que tenía, mismo que fue superado por el actual modelo denominado "social", el cual propugna que la causa que genera una discapacidad es el contexto en que se desenvuelve la persona.

De esta manera, las limitaciones a las que se ven sometidas las personas con discapacidad son generadas por la falta de servicios apropiados que tomen en cuenta y atiendan (permanentemente) las necesidades de las personas con discapacidad.

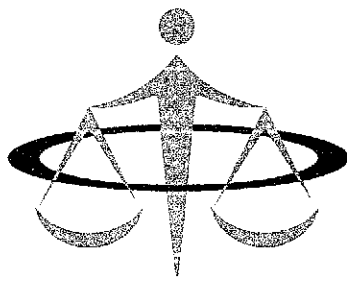
Dicho modelo social fue incorporado en nuestro país al adoptarse la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad,¹⁰ misma que contiene y desarrolla los principios de tal modelo, los cuales gozan de fuerza normativa en nuestro ordenamiento jurídico.

Conforme a dicho modelo, la discapacidad debe ser considerada como una desventaja causada por las barreras que genera la organización social, al no atender de manera adecuada las necesidades de las personas con diversidades funcionales, de ahí que –afirmó la *SCJN*– sea válido concluir que las discapacidades no son enfermedades.

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 atenúan las desigualdades.

⁹ 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.

¹⁰ Ratificada por México el 17 de diciembre 2007.



TRIBUNAL ELECTORAL DEL ESTADO DE DURANGO

TEED-JDC-110/2022 Y ACUMULADO

Más recientemente, en la **Tesis XXVIII/2018. 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**, el TEPJF señaló 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.

De modo tal, que las autoridades jurisdiccionales electorales deben asegurar el acceso efectivo a la justicia de las personas con discapacidad, desde una perspectiva que se ciña al llamado “Modelo Social de Discapacidad”, a efecto de dotarles, en la mayor medida posible, de elementos y condiciones de accesibilidad que garanticen su autonomía, entre los que se citan: 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.

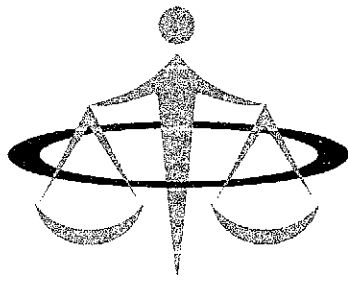
Lo anterior no desconoce la existencia de lo que se ha identificado como la nueva ola del modelo social: el modelo de la diversidad.

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 jurídicas.¹¹

Dicho modelo destaca el valor de la diversidad como un elemento enriquecedor de la sociedad y propone el uso de la expresión “diversidad funcional”, en lugar del de “deficiencia”, a fin de deconstruir cualquier noción que suponga una connotación negativa respecto a la condición de discapacidad.¹²

¹¹ 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

¹² *Ibidem*, página 12.



TRIBUNAL ELECTORAL DEL ESTADO DE DURANGO

TEED-JDC-110/2022 Y ACUMULADO

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, el análisis de los litigios que se planten, se debe observar como una cuestión de derechos humanos (donde las personas con discapacidad son titulares de esos derechos) con perspectiva de interseccionalidad y con diseño universal.¹³

Cabe destacar que, en el artículo 13 "*Acceso a la justicia*" de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, se establece que los Estados Partes asegurarán que las personas con discapacidad tengan acceso a la justicia en igualdad de condiciones con las demás, incluso, mediante ajustes de procedimiento y adecuados a la edad para facilitar el desempeño de las funciones efectivas de esas personas como participantes directos e indirectos, incluida la declaración como testigos, en todos los procedimientos judiciales, con inclusión de la etapa de investigación y otras etapas preliminares.

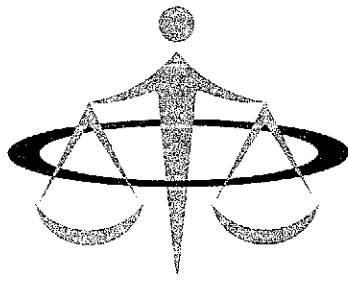
Además, a fin de asegurar que las personas con discapacidad tengan acceso efectivo a la justicia, los Estados Partes promoverán la capacitación adecuada de los que trabajan en la administración de justicia.

Entonces, siguiendo los parámetros señalados, esta Sala Colegiada resolverá el presente asunto en estricta observancia del modelo social de discapacidad, tomando como punto de partida el reconocimiento de la titularidad de derechos de las personas con discapacidad (grupo al que pertenece la ciudadana actora) valorando que los mismos deben ser interpretados de la forma más favorable a fin de lograr su inclusión y participación social plena.

2. Parámetro de control de regularidad constitucional

2.1 Omisiones legislativas

¹³ Ibidem, página 15.



TRIBUNAL ELECTORAL DEL ESTADO DE DURANGO

TEED-JDC-110/2022 Y ACUMULADO

El *TEPJF* ha sostenido reiteradamente¹⁴ que los actos de autoridad en materia electoral pueden ser de carácter positivo o negativo y, en este último supuesto, quedan incluidas las omisiones legislativas.

De esta manera, con la finalidad de garantizar los principios de legalidad y constitucionalidad de los actos electorales, una omisión legislativa, en su calidad de acto negativo, también puede ser objeto de control de constitucionalidad.

Cuando se reclama una omisión legislativa de carácter concreto, el objeto de control de constitucionalidad recae en los efectos perniciosos que en el texto constitucional produce la ausencia de regulación a través de la cual se debe generar la concretización de un mandato constitucional específico que no es optativo para el legislador federal o local.

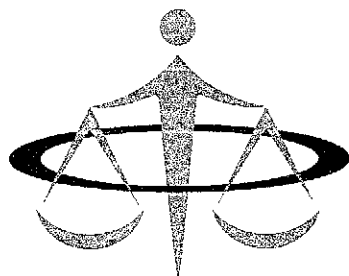
Dicho de otra manera, cuando la *Constitución federal* consagra un derecho o principio de eficacia diferida, esto es, cuya realización material está encomendada a su regulación mediante una ley secundaria, la omisión de emitir disposiciones que así lo realicen, genera vacíos que impiden la concretización, desarrollo y goce de tales disposiciones fundamentales, los cuales producen situaciones fácticas contrarias a lo que el Poder Reformador ha determinado.

Es por ello que, en estos casos, el control de constitucionalidad debe consistir, en primer lugar, en determinar si la omisión se configura y, de ser así, se debe esclarecer, en segundo término, si tal omisión es contraria al texto constitucional.

Sin embargo, el citado órgano electoral federal, a través de su ejercicio interpretativo, también ha considerado 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.¹⁵

¹⁴ 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; más recientemente, la sentencia dictada en el SUP-REC-588/2018.

¹⁵ Véanse ejecutorias SUP-JDC-1282/2019, y SUP-JDC-92/2022 Y SUS ACUMULADOS.



TRIBUNAL ELECTORAL DEL ESTADO DE DURANGO

TEED-JDC-110/2022 Y ACUMULADO

En ese sentido, ha sostenido que las autoridades tienen obligaciones no solo impuestas por mandatos previstos en la *Constitución federal*, sino también derivadas de los tratados internacionales, en términos de lo estipulado en los artículos 1° y 133 de la propia Constitución.

Ello es así porque, en principio, de conformidad con el artículo 1° 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, la guía debe ser el principio pro persona (expediente Varios 912/2010. Pleno de la SCJN).

En tal virtud, el referido precepto 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 federal* y en los tratados internacionales en los que el Estado mexicano sea parte.

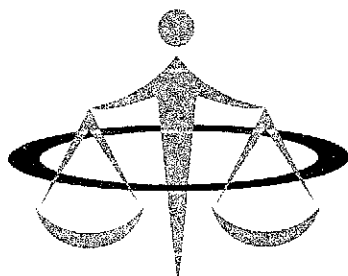
En razón de lo anterior, se puede actualizar una omisión legislativa si el Poder Legislativo que se señala como responsable, no cumple con sus obligaciones derivadas de mandatos impuestos por tratados internacionales en los que el Estado mexicano sea parte.

2.2 Regulación de los derechos político-electorales

El artículo 1° de la *Constitución federal* establece que todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en la *Constitución federal* y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte. Asimismo, prohíbe todo tipo de discriminación causada, entre otras, por razones de discapacidad.

Por su parte, en el artículo 35, fracciones I, II, III y VI de la propia *Constitución federal*, se señala que son prerrogativas de cualquier persona, entre otras, las siguientes:

- Votar en las elecciones populares;



TRIBUNAL ELECTORAL DEL ESTADO DE DURANGO

TEED-JDC-110/2022 Y ACUMULADO

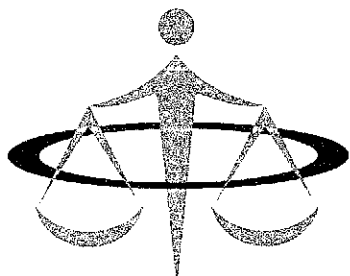
- Poder ser votada en condiciones de paridad para todos los cargos de elección popular, teniendo las calidades que establezca la ley;
- Asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país, y
- Poder ser nombrada para cualquier empleo o comisión del servicio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

En relación con lo anterior, en el artículo 23 de la Convención Americana sobre los Derechos Humanos se dispone que todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades:

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

Asimismo, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en su artículo 25, establece que todos los ciudadanos gozarán de los siguientes derechos y oportunidades:

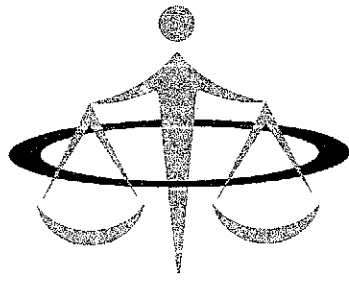
- Participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;
- Votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores,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



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

En este tema, cabe traer a cuenta que, en la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad –artículos 4, 27 y 29– se obliga al Estado Mexicano a lo siguiente:

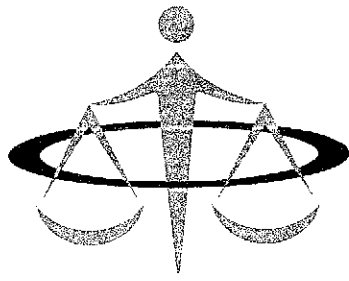
- Adoptar todas las medidas legislativas que sean pertinentes para hacer efectivos los derechos políticos de las personas con discapacidad.
- Tomar todas las medidas pertinentes, incluidas las de carácter legislativo, para modificar o derogar leyes, reglamentos, costumbres y prácticas existentes que constituyan discriminación contra las personas con discapacidad.
- En la elaboración y aplicación de legislación y políticas para hacer efectiva la 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 a través de las organizaciones que las representan.
- 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, y
 - 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, la 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 la reparación por agravios sufridos.



TRIBUNAL ELECTORAL DEL ESTADO DE DURANGO

TEED-JDC-110/2022 Y ACUMULADO

- 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.
- (Artículo 29) Garantizar a las personas con discapacidad los derechos políticos y la posibilidad de gozar de ellos en igualdad de condiciones con las demás, comprometiéndose el Estado mexicano 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 elecciones y referéndum públicos, en secreto y sin intimidación alguna, 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:



TRIBUNAL ELECTORAL DEL ESTADO DE DURANGO

TEED-JDC-110/2022 Y ACUMULADO

- i. 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;
- ii. La constitución de organizaciones de personas con discapacidad que representen a estas personas a nivel internacional, nacional, regional y local, y su incorporación a dichas organizaciones

En igual sentido, la Convención Interamericana para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad¹⁶ determina que los Estados se comprometen a adoptar las medidas, entre otras, de índole legislativa, a fin de eliminar la discriminación de las personas con discapacidad y propiciar su plena integración en la sociedad. Dichas medidas deberán tender a suprimir progresivamente la discriminación y promover la integración por parte de las autoridades gubernamentales en la prestación o suministro de empleo o actividades políticas.

2.4 Observaciones Generales del Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad¹⁷

Las Observaciones Generales del Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad,¹⁸ amplían el entendimiento del alcance de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

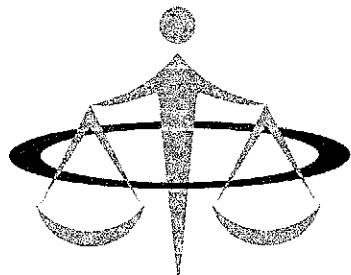
Y, de acuerdo con lo establecido por la Segunda Sala de la SCJN en la Tesis 2a. CXXX/2016, de rubro: *COMITÉ SOBRE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD. SUS OBSERVACIONES RESPECTO A LA CONVENCIÓN RELATIVA RESULTAN DE CARÁCTER ORIENTADOR*,¹⁹ dichas Observaciones constituyen criterios orientadores en materia de protección de los derechos políticos, por lo que es necesario analizar su contenido en la parte que aquí interesa.

¹⁶ Convención ratificada por México el 6 de diciembre de 2000.

¹⁷ El Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CDPD) es el órgano de expertos independientes que supervisa la aplicación de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, por parte de los Estados Parte.

¹⁸ Consultables en la liga electrónica: <http://www.convenciondiscapacidad.es/observaciones/>

¹⁹ Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 37, diciembre de 2016, Tomo I, página 908.



TRIBUNAL ELECTORAL DEL ESTADO DE DURANGO

TEED-JDC-110/2022 Y ACUMULADO

En la Observación General 1, párrafos 48 y 49, el Comité recomienda a los Estados parte 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 jurídica.

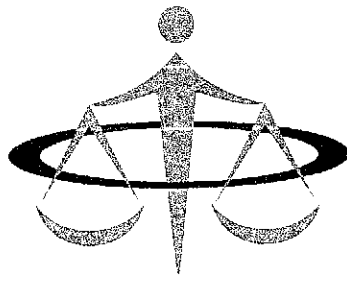
Asimismo, señala que no debe excluirse a las personas con discapacidad del ejercicio de los derechos políticos, incluidos el derecho de voto, el derecho a presentarse como candidatas en las elecciones y el derecho a ser miembros de un jurado.

La Observación General 2, párrafo 43, 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 dispone que, es importante que las reuniones políticas y los materiales utilizados y elaborados por los partidos políticos o los distintos candidatos que participan en elecciones públicas sean accesibles, pues de lo contrario, las personas con discapacidad se verán privadas de su derecho a participar en el proceso político en condiciones de igualdad.

La Observación General 5, párrafo 93, 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 sufragio.

La Observación General 6, párrafo 70, 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:



TRIBUNAL ELECTORAL DEL ESTADO DE DURANGO

TEED-JDC-110/2022 Y ACUMULADO

- 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 elecciones.

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

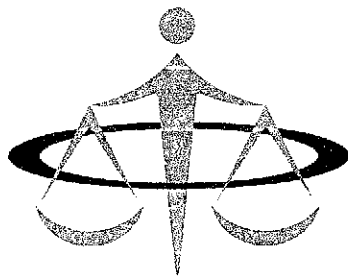
- Se mencionan en otros tratados internacionales.²⁰
- Consisten en introducir o mantener ciertas ventajas a favor de un grupo insuficientemente representado o marginado.
- Suelen ser de carácter temporal, aunque en algunos casos se precisan medidas específicas permanentes en función del contexto y las circunstancias, como una deficiencia concreta o los obstáculos estructurales de la sociedad.

Como ejemplo de esas medidas específicas, el Comité hace referencia a 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 apoyo.²¹

Finalmente, se destaca que la Observación General 7, en su párrafo 31, señala que la participación plena y efectiva entraña la inclusión de las personas con discapacidad en distintos órganos de decisión, tanto a nivel local, regional y

²⁰ 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.

²¹ Párrafos 28 y 29 de la Observación General 6.



TRIBUNAL ELECTORAL DEL ESTADO DE DURANGO

TEED-JDC-110/2022 Y ACUMULADO

nacional, como internacional, y en las instituciones nacionales de derechos humanos, los comités especiales, las juntas y las organizaciones regionales o municipales.

Asimismo, que 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.

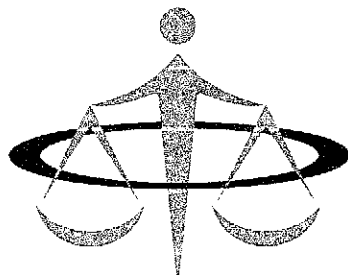
2.5 Línea argumentativa en materia de protección de derechos político-electorales de las personas con discapacidad

Desde luego, el *TEPJF*, como Máxima autoridad en la materia en nuestro país, no se ha mantenido ajeno al mandato internacional de otorgar plena protección y garantía a los derechos políticos-electorales de los grupos en situación de vulnerabilidad, como es el de las personas con discapacidad; y, en ese tenor, ha trazado una sólida y clara línea argumentativa que podemos desprender de los asuntos que se listan a continuación.

- **Expediente SUP-REC-1150/2018.** A partir del contexto particular que se presentó en este caso, 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 podía cegarse a mirar otros grupos vulnerables.

Se precisó que la paridad electoral es un mecanismo de promoción de la democracia y una meta para erradicar la exclusión estructural de las mujeres, sin embargo, su observancia no debía implicar dejar a un lado la justicia electoral incluyente.

Así, se determinó que la paridad estricta en la integración de la legislatura del Estado de Zacatecas, podía ceder un lugar a una persona con discapacidad, por



TRIBUNAL ELECTORAL DEL ESTADO DE DURANGO

TEED-JDC-110/2022 Y ACUMULADO

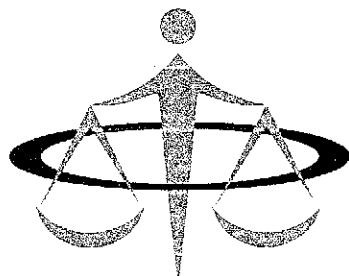
ser un grupo social que históricamente, como las mujeres, también ha estado en desventaja, por lo que debía considerarse factible, sobre todo con el ánimo de optimizar el derecho al sufragio pasivo de personas pertenecientes a grupos en exclusión sistemática y todavía invisibilizados en la vida pública, a fin de configurar un Congreso mayormente incluyente.

- **Expediente SUP-JDC-1282/2019.** La Sala Superior determinó que el Congreso del Estado de Hidalgo incurrió en una omisión legislativa, derivada de 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 Discapacidad y en la Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad.

Para la citada Superioridad, a pesar de que el Congreso local emitió 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 citado órgano legislativo para que diseñara las acciones afirmativas necesarias que garantizaran la participación de personas con discapacidad en cargos de elección popular y cargos públicos.

- **Expediente SUP-RAP-121/2020 y sus acumulados.** En este asunto se resolvió, entre otras cuestiones que, ante la inexistencia de acciones afirmativas para garantizar los derechos político-electorales de las personas con discapacidad, era deber del Consejo General del Instituto Nacional Electoral 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, se 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 incorporen a grupos en situación de vulnerabilidad en los órganos de representación política.



TRIBUNAL ELECTORAL DEL ESTADO DE DURANGO

TEED-JDC-110/2022 Y ACUMULADO

- **Expediente SUP-JDC-1376/2021.** Se determinó que, acorde al bloque de constitucionalidad y partiendo del principio de buena fe, la sola autoadscripción del actor como persona con discapacidad era suficiente para que las autoridades llevaran 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, atento a su deber de garantizar el cumplimiento y adopción de medidas que hagan posible el ejercicio real y efectivo de los derechos de dichas personas.

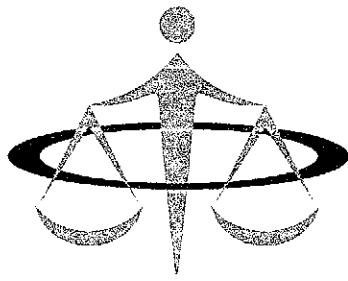
2.6 Derecho a la consulta de las personas con discapacidad

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

La consulta asegura que las medidas dirigidas a este sector social sean una respuesta a sus necesidades reales.

En torno al derecho a la consulta estrecha y participación de las personas con discapacidad, la *SCJN* ha desarrollado un 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 regule cuestiones que les atañen, derivado de lo previsto en el artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.²²

²² Véanse Acciones de Inconstitucionalidad 176/2020, 68/2018 y 101/2016, en las que se analizó la validez de distintas leyes, a partir de la realización de la consulta estrecha en la que participaran activamente las personas con discapacidad, en relación con una ley que les afectaba directamente y, al no haberse demostrado que se efectuó la consulta a grupos representativos, se invalidaron las leyes.



TRIBUNAL ELECTORAL DEL ESTADO DE DURANGO

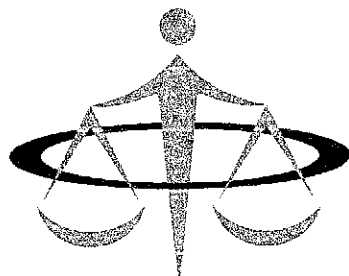
TEED-JDC-110/2022 Y ACUMULADO

De esta forma, el Máximo Tribunal del país ha señalado²³ que un elemento mínimo para cumplir con la obligación de consultar a las personas con discapacidad, es que su participación presente las siguientes características:

- 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, deben contar 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 entendibles 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, 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 lo anterior, 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

²³ Acción de inconstitucionalidad 41/2018 y acumulada 42/2018.



TRIBUNAL ELECTORAL DEL ESTADO DE DURANGO

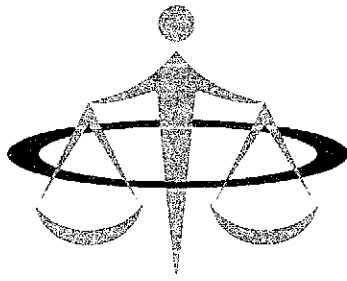
TEED-JDC-110/2022 Y ACUMULADO

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, esto es, el decreto por el que se publique el cuerpo normativo 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 consecuencias de la decisión que se pretende tomar.
- Significativa. Este aspecto 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 autoridades que los representan, en donde realmente se tome en cuenta y se analice su opinión con el propósito de no reducir 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.

Ello, tomando en consideración que la opinión de las personas con discapacidad reviste especial importancia y, por ende, debe ser tomada en cuenta dentro del respectivo proceso legislativo, a fin de que, con su visión, se enriquezca la manera en que el legislador pueda hacer real la eliminación de barreras sociales para lograr su pleno desarrollo en las mejores condiciones, principalmente, porque dichas personas son quienes se enfrentan cotidianamente con esas barreras sociales y pueden hacerlas notar con el propósito de que se puedan diseñar mejores políticas que garanticen el pleno ejercicio de sus derechos fundamentales en igualdad de condiciones que los demás, a pesar del estado físico, psicológico o intelectual que presenten en razón de su discapacidad, y con una cosmovisión amplia de las condiciones y dificultades sociales que enfrentan en la vida cotidiana.



TRIBUNAL ELECTORAL DEL ESTADO DE DURANGO

TEED-JDC-110/2022 Y ACUMULADO

- 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.

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.

3. Análisis del caso concreto

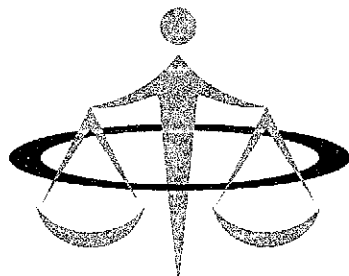
3.1 Decisión

A juicio de esta Sala Colegiada, y acorde a los criterios adoptados por el *TEPJF*, se considera que son **parcialmente fundados** los agravios hechos valer por la ciudadana actora, en razón de que, efectivamente, el *Congreso del Estado* ha sido omiso en implementar en la ley, todas las medidas necesarias para asegurar a las personas con discapacidad el ejercicio de sus derechos político-electorales, así como el derecho a la participación de manera efectiva y en condiciones de igualdad.

Ciertamente, el *Congreso del Estado* ha sido omiso en implementar las medidas necesarias que garanticen 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.

Como ya quedó anotado, si bien la *Constitución federal* no impone de forma expresa 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 (a los que se ha hecho referencia detalladamente en el cuerpo de esta sentencia).

Sin embargo, no se actualiza la omisión reclamada en lo que atañe al deber del *Congreso del Estado* de legislar para que personas con discapacidad sean parte



del Consejo General del *Instituto* y ocupen cargos públicos en todos los niveles de la estructura de dicho organismo electoral.

3.2 Razones y fundamentos de la decisión²⁴

En principio, tenemos que la única referencia expresa al concepto de la discapacidad dentro de la *Constitución federal*, se encuentra en el artículo primero, el cual prohíbe toda discriminación motivada, entre otras razones, por discapacidad.

Por su parte, en el artículo 4 de la Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad, se 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.

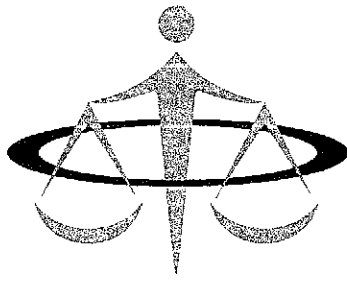
De lo anterior, se puede observar que el Congreso de la Unión emitió la “Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad”, la cual es de orden público, de interés social y de observancia general en los Estados Unidos Mexicanos, y si bien en ella se reconocen los derechos humanos de las personas pertenecientes a este grupo y se mandata el establecimiento de políticas públicas²⁵ necesarias para su ejercicio, dicho mandato está dirigido a la administración pública federal,²⁶ sin que se desprenden acciones relacionadas con los derechos políticos-electorales.

En el ámbito local tenemos que, en términos del artículo 5 de la *Constitución local*, todas las personas son iguales ante la ley y gozan de los mismos derechos. En consecuencia, queda prohibido todo tipo de discriminación por origen étnico, lugar de nacimiento, género, edad, identidad cultural, condición social o de salud,

²⁴ En el expediente SUP-JDC-92/2022, se resolvió un asunto similar al presente, por lo que la respectiva sentencia es base para la resolución del juicio que nos ocupa.

²⁵ Una política pública consiste en todos aquellos planes, programas o acciones que la autoridad desarrolle para asegurar los derechos de las personas con discapacidad (artículo 2, fracción XXVIII de la Ley General en comento).

²⁶ De conformidad con los artículos 6, 7, 11, 12, 19, 21, 24, 25 y 27, de la referida Ley.



TRIBUNAL ELECTORAL DEL ESTADO DE DURANGO

TEED-JDC-110/2022 Y ACUMULADO

religión, opiniones, preferencias políticas o sexuales, estado civil, estado de gravidez o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

Por su parte, en el artículo 5, numeral 2 de la *Ley electoral local*, se estipula que es derecho de los ciudadanos y obligación para los partidos políticos, la igualdad de oportunidades y la paridad entre hombres y mujeres para tener acceso a cargos de elección popular.

Mientras que, en el numeral 8 del mismo precepto,²⁷ reformado por Decreto 601, publicado en el Periódico Oficial No. 66 bis, de diecinueve de agosto de dos mil veintiuno, únicamente se dispone lo que enseguida se inserta:

8. (sic) Los derechos político-electorales, se ejercen libres de violencia política contra las mujeres en razón de género, sin discriminación por origen étnico o nacional, género, edad, discapacidades, condición social, condiciones de salud, religión, opiniones, preferencias sexuales, estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana o tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

Asimismo, mediante Decreto 387 publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Durango No. 46, de diez de junio de dos mil dieciocho,²⁸ la LXVII Legislatura del Congreso del Estado emitió la *Ley de Inclusión estatal*.

En la parte considerativa del Decreto se precisó –en lo que al caso importa– lo siguiente:

(...)

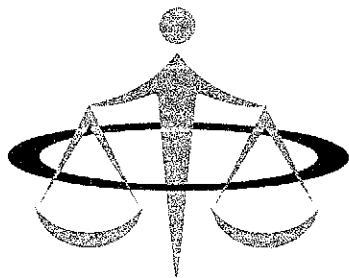
3. Cumplimiento de preceptos internacionales

Debido a que México es uno de los Estados Parte que firmaron la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, en tal virtud nuestro país aceptó dar cumplimiento a las disposiciones contenidas en dicho tratado internacional. Por lo tanto, el estado de Durango como parte integrante de la república mexicana, debe armonizar los contenidos de su legislación local, con los preceptos establecidos en la Convención mencionada.

Analizando la ley vigente en materia de discapacidad de nuestra entidad, se detectó que efectivamente varios derechos contenidos en el tratado internacional no están reflejados en la norma local, por ello la presente propuesta incluye los siguientes temas: derecho a la vida, toma de conciencia, habilitación y rehabilitación, desplazamiento y nacionalidad, situaciones de riesgo y

²⁷ Decreto consultable en la dirección electrónica <https://congresodurango.gob.mx/decretos-de-la-lxviii-legislatura/7/>.

²⁸ Consultable en la liga electrónica <https://congresodurango.gob.mx/transparencia/legislaturas-anteriores/decretos/4/>.



TRIBUNAL ELECTORAL DEL ESTADO DE DURANGO

TEED-JDC-110/2022 Y ACUMULADO

emergencias humanitarias, respeto de la privacidad, participación en la vida política, mujeres con discapacidad, protección contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, protección contra la explotación, la violencia y el abuso, protección de la integridad de la personal, y respeto del hogar y de la familia.

Asimismo, había algunos derechos que ya figuraban en la ley estatal, pero fueron modificados o ampliados para conciliarlos con el contenido del instrumento jurídico internacional, siendo éstos libertad y seguridad; salud; desarrollo social y humano; cultura, turismo, recreación y deporte; movilidad personal y transporte; y libertad de expresión, de opinión y acceso a la información.

SEGUNDO.- *Sirve de fundamento legal para el presente, las disposiciones contenidas en el artículo 1 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; artículo 4 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad; artículo 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; artículo III de la Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra las Personas con Discapacidad; artículo 2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; artículo 36 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Durango; y artículo 4 de la Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad.²⁹*

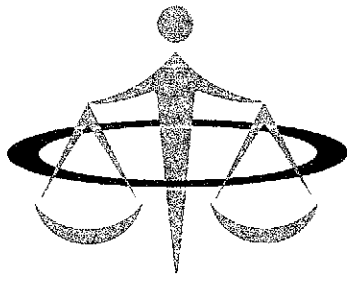
(...)

Como se observa, en el decreto de creación de la ley en mención, se razonó que el Estado de Durango, como parte integrante de la República Mexicana, debe armonizar los contenidos de su legislación local, con los preceptos establecidos en la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, y que, dado que la entonces vigente ley en materia de discapacidad en el Estado no contemplaba varios derechos contenidos en el referido tratado internacional, se proponía incluir (entre otros temas) lo relativo a la participación en la vida política de las personas con discapacidad.

Incluso, se aprecia que la emisión de la señalada legislación, se fundamentó en lo dispuesto en los artículos 1º de la *Constitución federal*; 4º de la Convención mencionada; 2º de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; artículo III de la Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad; 2º del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; 36 de la *Constitución local* y 4º de la Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad.

No obstante, del contenido integral del ordenamiento legal en cita, no se desprenden normas a través de las cuales se pudieran hacer plenamente efectivos los derechos político-electorales de las personas con discapacidad, en tanto que el legislador duranguense se limitó a establecer genéricamente que dichas personas

²⁹ El subrayado es de esta autoridad.



TRIBUNAL ELECTORAL DEL ESTADO DE DURANGO

TEED-JDC-110/2022 Y ACUMULADO

contarán con los derechos a: participar en la dirección de asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos; votar y ser elegidos en elecciones periódicas, realizadas mediante voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, y tener acceso a las funciones públicas en condiciones de igualdad.

Es decir, cuando la ley prevé tales derechos, lo hace solo en términos formales, sin hacerse cargo de las cuestiones estructurales que complican el ejercicio de los mismos.

En efecto, en el tema de la participación en la vida política de las personas con discapacidad, la *Ley de Inclusión estatal*, en su artículo 72, estipula literalmente lo siguiente:

(...)

Capítulo XXV Participación en la Vida Política

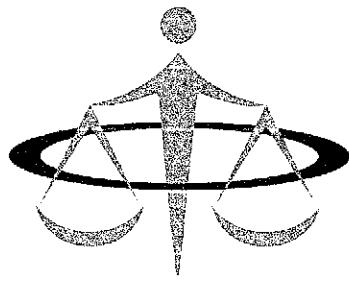
Artículo 72. *Las personas con discapacidad contarán con los siguientes derechos:*

- I. Participar en la dirección de asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;*
- II. Votar y ser elegidos en elecciones periódicas, realizadas mediante voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores; y*
- III. Tener acceso a las funciones públicas en condiciones de igualdad.*

(...)

No obstante, en concepto de este resolutor, el precepto transcrito es insuficiente para considerar que el *Congreso del Estado* ha cumplido con su obligación de legislar en materia de derechos político-electorales de las personas con discapacidad.

Dicho de otra manera, no puede estimarse que, a través de lo dispuesto en el artículo 72 de la *Ley de Inclusión estatal*, se garantice a las personas con discapacidad los derechos políticos y la posibilidad de gozar de ellos, de modo tal que puedan participar plena y efectivamente en la vida política y pública en el Estado de Durango, en igualdad de condiciones con las demás personas,



TRIBUNAL ELECTORAL DEL ESTADO DE DURANGO

TEED-JDC-110/2022 Y ACUMULADO

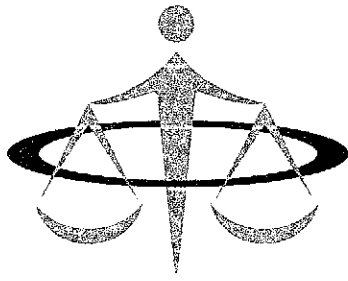
directamente o a través de representantes libremente elegidos, incluidos el derecho y la posibilidad de votar y ser elegidas.

Ello es así, porque la señalada disposición normativa no refleja mínimamente la **implementación de medidas específicas** para garantizar tales derechos, a fin de que las personas con discapacidad puedan participar en la vida política y pública en el Estado de Durango, ni tampoco las medidas para 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.

Para esta Sala, es evidente además, que para la aprobación de la ley en comento, el *Congreso del Estado* no se ciñó al contenido de los artículos 4, 27 y 29 (entre otros) de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, en donde se dispone fundamentalmente 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, por lo que se comprometerán a asegurarles participación plena y efectiva en la vida política y pública, directamente o a través de representantes, incluyendo el derecho y la posibilidad de que las personas con discapacidad sean electas, lo que implica la protección del derecho a presentarse efectivamente como candidatas en las elecciones, ejercer cargos y desempeñar cualquier función pública en todos los niveles de gobierno.

Ni tampoco atendió a las Observaciones Generales del Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, las cuales –como ya se dijo– permiten tener un mejor entendimiento sobre los alcances de la citada Convención, mismas que, en términos de la Tesis 2a. CXXX/2016 (invocada con antelación) constituyen criterios orientadores en materia de protección de los derechos políticos.

Así, la omisión en que actualmente incurre el órgano legislativo estatal, es contraria al parámetro de control de regularidad constitucional 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.



TRIBUNAL ELECTORAL DEL ESTADO DE DURANGO

TEED-JDC-110/2022 Y ACUMULADO

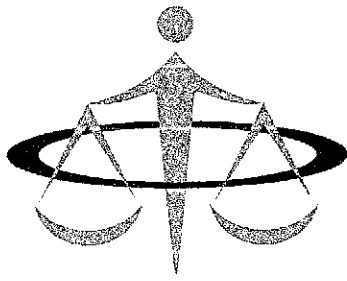
Luego, es inconcuso que, en la especie, se acredita la omisión que reclama la parte actora; máxime que, por otro lado y conforme a sus últimas reformas, la *Ley electoral local* se limita a establecer que es derecho de los ciudadanos y obligación para los partidos políticos, la igualdad de oportunidades para tener acceso a cargos de elección popular, y que los derechos político-electorales se ejercen sin discriminación (motivada, entre otras razones) por discapacidades, que atente contra la dignidad humana o tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

Se insiste, la obligación de legislar en materia de derechos políticos de las personas con discapacidad, tiene como fuente los tratados internacionales.

Así, conforme al parámetro de control de regularidad constitucional (puntualizado en un apartado previo de esta sentencia) el *Congreso del Estado*, en ejercicio de su soberanía y competencia, está obligado a implementar los mecanismos necesarios que considere idóneos para garantizar real y efectivamente los derechos de las personas con discapacidad: de votar y ser votadas; 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, es dable concluir, conforme al parámetro de control de regularidad constitucional y en absoluto seguimiento a la línea argumentativa trazada por el *TEPJF* en el tópico que nos ocupa, que el *Congreso del Estado* 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 de manera plena y efectiva en la dirección de los asuntos públicos.



TRIBUNAL ELECTORAL DEL ESTADO DE DURANGO

TEED-JDC-110/2022 Y ACUMULADO

Ahora bien, conviene mencionar que la pertinencia de adoptar distintas medidas para la consecución de esos fines, deriva de la evidente exclusión política y social de que han sido objeto las personas con discapacidad, así como de los obstáculos estructurales que complican el ejercicio de sus derechos políticos.

Tal evidencia fue expuesta, entre otras, en la ejecutoria del juicio de la ciudadanía SUP-JDC-92/2022; y, con el único propósito de reforzar la determinación que se adopta en el presente fallo, a continuación, se reproduce integralmente el estudio atinente.³⁰

(...)

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 México. De acuerdo con los resultados de 2018 de la Encuesta Nacional de la Dinámica Demográfica⁵², de los 124.9 millones de personas que habitan el país⁵³, 6.3% (7.8 millones)⁵⁴ tienen discapacidad⁵⁵. Del total de la población con discapacidad⁵⁶, 45.9% son hombres y 54.1% son mujeres y casi la mitad (49.9%) son personas adultas mayores⁵⁷.

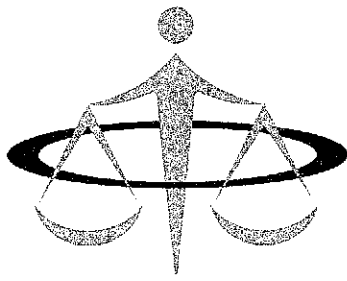
Asimismo, esa encuesta señala que 15.5% (19,360,321) de la población vive con alguna limitación⁵⁸. Del total de la población con alguna limitación, el 47.28% (9,154,061) son hombres y 52.72% (10,206,260) son mujeres y 30.53% son personas adultas mayores.

Asimismo, se estima que, de los 31.5 millones de hogares del país, en 6.1 millones vive al menos una persona con discapacidad (19 de cada 100). En 78% de ellos hay una persona con discapacidad, en 18% dos personas y en 3% tres o más⁵⁹.

Además, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social reportó que, en 2016, la mitad (49.4%) de las personas con discapacidad vive en situación de pobreza; 39.4% vive en pobreza moderada y el 10% en pobreza extrema⁶⁰.

Por otro lado, la Encuesta Nacional sobre Discriminación⁶¹ de 2017⁶² detectó⁶³ que el 58.3% de las personas con discapacidad declaró haber sido discriminada por su condición, mientras que el 30.9% de esas personas señalaron que en los últimos 12 meses se les negó al menos un derecho. Asimismo, el 28.9% de personas con discapacidad mencionó haber experimentado al menos una situación de discriminación en los últimos 5 años.

³⁰ Las notas al pie contenidas en el texto que se transcribe, se insertan al final del mismo.



TRIBUNAL ELECTORAL DEL ESTADO DE DURANGO

TEED-JDC-110/2022 Y ACUMULADO

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

Ahora bien, la población con discapacidad para caminar corresponde al 47.6%, mientras que el 43.5% presenta discapacidad para ver; el 21.9% para oír y 15.3% para hablar o comunicarse.

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:

Credencialización. Durante el periodo de 2013 a 2018, 453,970 personas con discapacidad acudieron a realizar el trámite para obtener su credencial de elector⁶⁴ en los módulos del INE⁶⁵.

Participación como funcionarias y funcionarios de casilla⁶⁶. En el Proceso Electoral Federal 2017-2018⁶⁷ se designaron a 1,963 personas con discapacidad como funcionarias y funcionarios de mesa directiva de casilla de los cuales sólo 1,564 aceptaron participar (912 hombres y 652 mujeres)⁶⁸.

En cuanto al **Proceso Electoral Federal y Local 2020-2021⁶⁹** se designaron como funcionarios de mesa directiva de casilla⁷⁰ a 1,462,672 personas, de los cuales 4,310 manifestaron tener alguna discapacidad, lo cual representó el 0.29% respecto del total de personas FMDC.

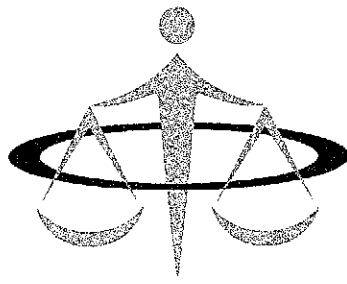
De 4,310 FMDC que manifestaron tener alguna discapacidad, 2,333 (54.13%) fueron hombres y 1,977 (45.87%) mujeres. Asimismo, se reportó⁷¹ que la mayor población se encuentra entre los 45 y 49 años, con un total de 546 personas, seguido de aquellos entre 50 y 54 años con un total de 531 personas.

El tipo de discapacidad⁷² más frecuente fue la física o motriz con 39.12%; en segundo lugar, se registró la visual con 21.93%, y la registrada con menos frecuencia fue englobada como "otra", de la cual solo se reportó el 2.60%⁷³.

La asignación de cargos⁷⁴ de las personas con discapacidad como FMDC atendieron a dos criterios, a saber, por orden alfabético a partir de la letra sorteada por el Consejo General, 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 4,310 personas con discapacidad designadas FMDC, 2,228 personas aceptaron participar y fueron capacitadas, lo que representó el 51.69% del total de las personas con discapacidad designadas como FMDC.

Como medidas para la igualdad que llevó a cabo el INE⁷⁵, de las 2,228 personas que aceptaron participar y fueron capacitadas, 1,620 no solicitaron ningún tipo de apoyo durante la capacitación electoral, lo que representó el 72.71% mientras que 608 sí lo solicitaron, lo que representó un 27.29%, 643 personas presentaron



TRIBUNAL ELECTORAL DEL ESTADO DE DURANGO

TEED-JDC-110/2022 Y ACUMULADO

solicitudes de apoyo que consistieron en apoyos técnicos, adecuaciones a materiales didácticos y 525 personas pidieron contar con acompañamiento.

En la jornada electoral del proceso electoral 2020-2021 el INE⁷⁶ señaló que se instalaron un total de 162,538 casillas, de las cuales 1,372 casillas se integraron con personas con discapacidad, lo que representó el 0.84% del total de las casillas instaladas.

Asimismo⁷⁷, se designaron a 1,462,672 FMDC de los cuales 4,310 eran personas con discapacidad, de ellas, 2,228 aceptaron participar y fueron capacitadas, finalmente, el día de la jornada electoral acudieron 1,402 desempeñando actividades correspondientes a sus cargos.

De las 1,402 personas con discapacidad que participaron como FMDC en la jornada electoral, 796 (56.78%) fueron hombres y 606 (43.22%) mujeres, respectivamente.⁷⁸ A pesar de que la mayoría de las personas con discapacidad designadas FMDC se encontraban entre los 45 a 54 años, el mayor número de personas con discapacidad que participaron el día de la jornada⁷⁹ se encontraban en el rango de 20 a 24 años con 192, seguido por el rango de 18 a 19 años con 186 y por el de 25 a 29 con 171.

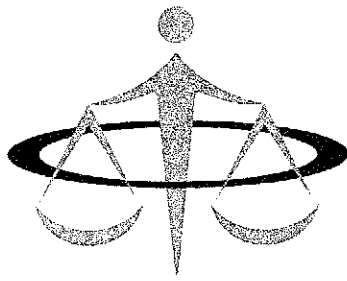
Las personas con el tipo de discapacidad más frecuente que se presentó el día de la jornada⁸⁰ fue la física o motriz con 672, lo que representó el 47.93%, en tanto que el tipo de discapacidad más recurrente fue la "otra" con 35, lo que equivalió al 2.50%.

El cargo más desempeñado⁸¹ por las personas con discapacidad durante la jornada electoral fue el de tercer escrutador con 273, lo que representó el 19.47%.

Como medidas de igualdad, el INE⁸² implementó apoyos técnicos o tecnológicos, adecuación a los materiales didácticos, adecuación a los materiales o documentación electoral o acompañamiento a las 626 personas que lo solicitaron, lo cual representó el 44.65%, mientras que 776 personas no solicitaron apoyo, lo que representó el 55.35% de las 1402 personas con discapacidad que acudieron como FMDC el día de la jornada. Las personas con discapacidad presentaron 690 solicitudes de apoyo el día de la jornada y 587 personas con discapacidad recibieron acompañamiento.

Ejercicio del derecho al voto⁸³. De acuerdo con el INE⁸⁴, 58,415 mujeres y 46,641 hombres con discapacidad acudieron a votar⁸⁵ en el proceso electoral de 2017-2018⁸⁶. Entre los votantes, la discapacidad que más se presentó fue la motriz⁸⁷ y luego la visual⁸⁸. Las personas reportadas como con "otra discapacidad"⁸⁹ fueron 17,839⁹⁰.

Candidaturas. Durante el proceso electoral 2017-2018, en las elecciones federales y concurrentes, se registraron 61 candidaturas de personas con discapacidad (21 mujeres y 40 hombres) de las cuales 21 fueron suplentes y el resto propietarios; 19 contendieron por cargos federales y el resto por cargos locales. Estas candidaturas representan el 0.33% de cargos que se eligieron durante el mencionado proceso. Además, el día de la jornada electoral, de las 6,864 candidaturas vigentes sólo 19 fueron de personas con discapacidad (0.28%).⁹¹



TRIBUNAL ELECTORAL DEL ESTADO DE DURANGO

TEED-JDC-110/2022 Y ACUMULADO

Para 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 correspondiente⁹². Así, se registraron 78 candidaturas a diputaciones federales que correspondían a personas con alguna discapacidad.⁹³

Ejercicio del cargo. Respecto del proceso electoral federal 2017-2018, únicamente se cuenta con el reporte de una senadora con discapacidad motriz, electa por el principio de mayoría relativa⁹⁴ e integrante de la LXIII Legislatura, así como un diputado federal con discapacidad visual⁹⁵, electo por el principio de representación proporcional por Hidalgo de la LXIV Legislatura. A nivel local, a partir de lo resuelto por la Sala Superior⁹⁶, la legislatura LXIII del Estado de Zacatecas⁹⁷ actualmente se encuentra integrada por una persona con discapacidad, electa por el principio de representación proporcional.

Por lo que hace al 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 discapacidad integrantes de la Cámara de Diputados a partir de los resultados del proceso electoral 2020-2021.⁹⁸

⁵² Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (15 de octubre de 2019). Encuesta Nacional de la Dinámica Demográfica (ENADID) 2018. Obtenido de <https://www.inegi.org.mx/programas/enadid/2018/>
En adelante, ENADID.

⁵³ 51.1% son mujeres y 48.9% son hombres; lo que representa una relación de 95 varones por cada 100 mujeres a nivel nacional.

⁵⁴ Las mayores prevalencias se ubican en los siguientes estados: Zacatecas (9.6%), Tabasco (9.4%), Guerrero (8.7%), Michoacán de Ocampo (8.6%), Veracruz (8.2%) y Colima (8.1%).

⁵⁵ Ello, en al menos una de las actividades sobre las cuales se indaga: caminar, subir o bajar usando sus piernas; ver (aunque use lentes); mover o usar brazos o manos; aprender, recordar o concentrarse; escuchar (aunque use aparato auditivo); bañarse, vestirse o comer; hablar o comunicarse y lo relacionado a problemas emocionales o mentales (sic).

⁵⁶ En la encuesta se señala que discapacidad incluye a las personas que tienen como respuesta no puedo hacerlo o lo hace con mucha dificultad a las actividades sobre las que se indaga.

⁵⁷ Personas que tienen 60 años o más.

⁵⁸ En la encuesta, la noción de limitación incluye a las personas que respondieron tener poca dificultad para hacer al menos una de las actividades indagadas.

⁵⁹ Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática [INEGI], (2012). Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) 2012. También véase Ficha temática "Personas con discapacidad" CONAPRED consultada 15 octubre de 2019 y disponible en https://www.conapred.org.mx/index.php?contenido=pagina&id=565&id_opcion=705&op=705

⁶⁰ Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social [CONEVAL], (2017). Resultados de pobreza en México 2016. También véase Ficha temática "Personas con discapacidad" CONAPRED consultada 15 octubre de 2019 y disponible en https://www.conapred.org.mx/index.php?contenido=pagina&id=565&id_opcion=705&op=705

⁶¹ Datos consultados a partir de la "Presentación de Resultados" de la Encuesta Nacional sobre Discriminación (ENADIS) 2017. Consultada en <https://www.inegi.org.mx/programas/enadis/2017/default.html#Documentacion> el 15 de octubre de 2019. También véase el comunicado de prensa núm. 346/18 de 6 de agosto 2018 sobre ENADIS 2017, disponible en <https://bit.ly/2Md7QYI>, consultado en 15 de octubre de 2019.

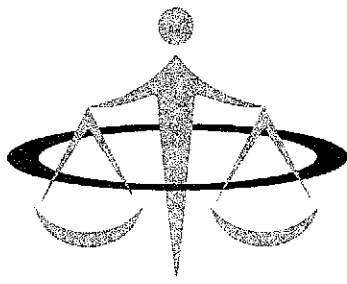
⁶² En adelante, ENADIS.

⁶³ Los resultados de la ENADIS 2017 se obtuvieron de una muestra nacional de 39,101 viviendas (102,245 personas) en entornos rurales y urbanos. Los estados con más alta prevalencia de discriminación son: Puebla (28.4), Colima (25.6), Guerrero (25.1), Oaxaca (24.9) y Morelos (24.4). Hidalgo tiene un porcentaje de 17.8% y se ubica por debajo de la media.

⁶⁴ Datos del Registro Federal de Electores de 2013 a 2018 citados por Morales G., "Perspectiva global de la democracia incluyente" en *Desafíos de la Democracia Incluyente*, coord. Pérez Cepeda, M.; Eguiarte Mereles, C., (CDMX: Tirant lo Blanch, 2019), 279.

⁶⁵ En adelante INE.

⁶⁶ Respecto de este rubro, es importante destacar que el INE implementó el Protocolo para la Inclusión de Personas con Discapacidad como funcionarios y funcionarias de Mesas Directivas de Casilla.



TRIBUNAL ELECTORAL DEL ESTADO DE DURANGO

TEED-JDC-110/2022 Y ACUMULADO

⁶⁷ En total, 908,301 ciudadanos y ciudadanas participaron como funcionarios y funcionarias de casillas. Instituto Nacional Electoral, *Numeralia del proceso electoral 2017-2018*, p. 74. Disponible en <https://www.ine.mx/numeralia-proceso-electoral-2017-2018/> (consultado el 21 de octubre de 2019).

⁶⁸ Instituto Nacional Electoral, "Informe. Implementación de medidas incluyentes para personas con discapacidad en el Proceso Electoral Federal 2017-2018", p. 15-17. Disponible en https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/481063/INFORME_FINAL_PcD.pdf (consultado el 16 de octubre de 2019).

⁶⁹ 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>

⁷⁰ En lo subsecuente, FMDC.

⁷¹ Op.cit., p. 72.

⁷² Ibid, p.73.

⁷³ Este rubro incluye limitaciones derivadas de las enfermedades crónicas degenerativas como lo es la diabetes, epilepsia e hidrocefalia, entre otras.

⁷⁴ Ibid, p. 75.

⁷⁵ Ibid, p.75.

⁷⁶ Ibid, p.196.

⁷⁷ Ibid, p.197.

⁷⁸ Ibid, p.198.

⁷⁹ Ibid, p.198.

⁸⁰ Ibid, p.199.

⁸¹ Ibid, p.199.

⁸² Ibid, p.199.

⁸³ 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.

⁸⁴ Op. Cit. 3, pp.6.

⁸⁵ En ese proceso electoral 56,611,027 personas ejercieron su derecho al voto. Instituto Nacional Electoral, *Cómputos Distritales 2018 Elecciones Federales*. Disponible en <https://computos2018.ine.mx/#/presidencia/nacional/1/1/1/1> (consultado el 21 de octubre de 2019).

⁸⁶ 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.

⁸⁷ 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.

⁸⁸ 18, 507 personas. Ídem.

⁸⁹ 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.

⁹⁰ Op. Cit. 3, pp.7.

⁹¹ Op. Cit. 2, p.35. Disponible en https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/481063/INFORME_FINAL_PcD.pdf (consultado el 16 de octubre de 2019).

⁹² Mediante acuerdo INE/CG18/2021, el cual fue confirmado por esta Sala Superior al resolver el recurso de apelación SUP-RAP-21/2021 y acumulados.

⁹³ 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.

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

⁹⁵ Ver http://siftl.diputados.gob.mx/LXIV_leg/curricula.php?dipt=494 (consultado el 16 de octubre de 2019).

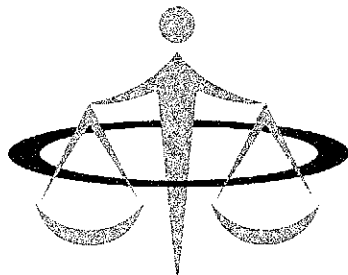
⁹⁶ Ver SUP-JDC-1150/2018.

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

⁹⁸ Véase el artículo publicado por la consejera del Consejo General del Instituto Nacional Electoral Carla Humphrey intitulado: "Resultado de la elección desde las 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/>

(...)

Esta información, precisó la Sala Superior, deja en claro que resulta indispensable crear medidas que abran espacios de representación descriptiva en los órganos de deliberación y toma de decisiones para las personas con discapacidad.



TRIBUNAL ELECTORAL DEL ESTADO DE DURANGO

TEED-JDC-110/2022 Y ACUMULADO

Conviene recordar lo que el Comité señala sobre ese punto: *"... la participación plena y efectiva puede ser también una herramienta de transformación para cambiar la sociedad y promover el empoderamiento y la capacidad de acción de las personas"*³¹.

Conforme a lo señalado por el citado Comité,³² el derecho de las personas con discapacidad a participar en la vida política y pública reviste especial 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 esa tesitura, se debe considerar 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.

Ciertamente, las Convenciones en la materia señalan que la discapacidad³³ constituye una deficiencia que puede ser causada o agravada por el entorno económico y social³⁴ 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.³⁵

³¹ Observación General 7, párrafo 33.

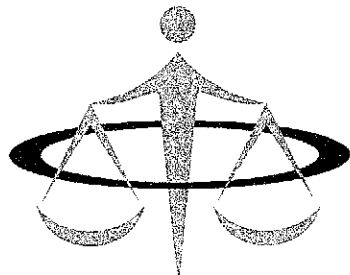
³² Ver Observación General 7, párrafo 88.

³³ En términos similares se encuentran, por una parte, 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; así como el artículo 2.XII de la Ley de Inclusión estatal que define a la discapacidad como la *"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 o social"*.

³⁴ Artículo I.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.*

³⁵ 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.



TRIBUNAL ELECTORAL DEL ESTADO DE DURANGO

TEED-JDC-110/2022 Y ACUMULADO

La Corte Interamericana,³⁶ por su parte, refiere que las Convenciones relativas a las personas con discapacidad 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, el TEPJF³⁷ 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.

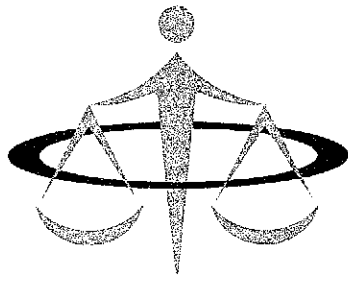
Consecuentemente, la plataforma diseñada para el ejercicio de los derechos político-electorales, facilita la generación de exclusiones indirectas (e indebidas) de las personas con discapacidad, lo que se puede evitar si se adoptan medidas para que personas de este grupo accedan a los cargos públicos en condiciones de igualdad, y si se eliminan las barreras que impiden su ejercicio efectivo, como así lo razonó la Sala Superior en el recurso de apelación SUP-RAP-121/2020.

Del cúmulo de disposiciones constitucionales y convencionales antes descritas, se colige la existencia de múltiples razones que evidencian la obligación del *Congreso del Estado* de generar mecanismos encaminados a favorecer la participación político-electoral de las personas con discapacidad; algunas de tales razones son las siguientes:

- El derecho de participación política en condiciones de igualdad exige generar condiciones favorables para combatir situaciones de desventaja, es decir, exige

³⁶ Caso Furlan y Familiares Vs. Argentina. Sentencia de 31 de agosto de 2012, párrafo 133 (citado en el fallo del expediente SUP-JDC-92/2022).

³⁷ Tesis XXVIII/2018. 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.



TRIBUNAL ELECTORAL DEL ESTADO DE DURANGO

TEED-JDC-110/2022 Y ACUMULADO

que las autoridades se hagan cargo de las barreras que condicionan el acceso y ejercicio de ese derecho.

- Una acción afirmativa facilita el acceso a cargos públicos cuando las personas enfrentan discriminación y/o situaciones estructurales de desigualdad.³⁸
- 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.

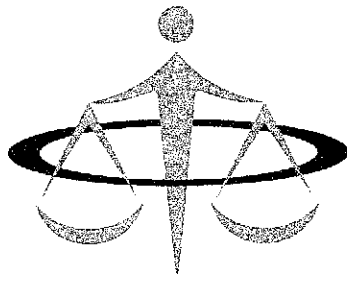
Lo anterior sustenta la clara necesidad de adoptar todas las medidas que sean pertinentes para hacer efectivos los derechos reconocidos internacionalmente para las personas con discapacidad, así como todas aquellas medidas para modificar o derogar leyes, reglamentos, costumbres y prácticas existentes 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 tales personas que garanticen la igualdad sustantiva y estructural, así como la no discriminación de los integrantes de este sector social vulnerable.

Ello es así, pues existe un mandato constitucional y, sobre todo, convencional, que vincula a todos los órganos legislativos del país a normar las disposiciones pertinentes 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.

No pasa inadvertido que, en términos de 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, siempre y cuando cumplan con los requisitos y calidades previstos en la ley; sin embargo, la obligación de garantizar esa participación igualitaria de las personas con discapacidad no está cumplida porque, al “remitir a la ley”, dichos

³⁸ Véase *Jurisprudencia 43/2014. ACCIONES AFIRMATIVAS. TIENEN SUSTENTO EN EL PRINCIPIO CONSTITUCIONAL Y CONVENCIONAL DE IGUALDAD MATERIAL.*



TRIBUNAL ELECTORAL DEL ESTADO DE DURANGO

TEED-JDC-110/2022 Y ACUMULADO

preceptos no se hacen cargo de las cuestiones estructurales que dificultan el ejercicio de los derechos político-electorales, lo cual es contrario al modelo social de discapacidad, pues esa formulación neutral puede constituir discriminaciones indirectas en tanto que esos requisitos podrían no ser cumplidos, precisamente, por la condición de las personas con discapacidad.

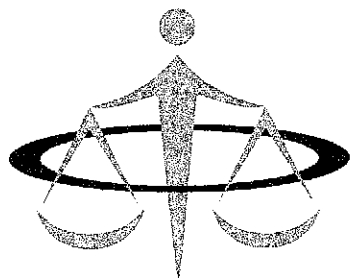
En mérito de lo anterior, se considera que le **asiste razón a la parte actora** en cuanto alega que el *Congreso del Estado* ha sido omiso en legislar en materia de derechos políticos de las personas con discapacidad con el objetivo de hacer realidad la igualdad material y, por tanto, eliminar cualquier situación de invisibilidad, injusticia, desventaja o discriminación.

De ahí que, lo procedente conforme a Derecho sea vincular al citado órgano legislativo para que 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, aplicables a partir del proceso electoral local ordinario, cuyo inicio será en noviembre del año dos mil veintitrés.

En otro orden de ideas, se advierte que la parte actora reclama la omisión del *Congreso del Estado*, de legislar para que las personas con discapacidad sean parte del Consejo General del *Instituto* y ocupen cargos públicos en todos los niveles de la estructura de dicho organismo electoral.

Sin embargo, no resulta procedente que este colegiado mandate a la autoridad responsable a legislar en ese rubro, puesto que, en todo caso, la designación de los consejeros electorales integrantes del Consejo General del *Instituto*, es materia del orden jurídico federal, es decir, está prevista en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, mientras que el procedimiento de designación se encuentra reglamentado en la normativa interna del *INE*, cuyo Consejo General es el único órgano competente para esos efectos.³⁹

³⁹ Véase: *Reglamento del Instituto Nacional Electoral para la designación y remoción de las y los consejeros presidentes y las y los consejeros electorales de los organismos públicos locales electorales*. Consultable en la liga electrónica <https://www.ine.mx/wp-content/uploads/2020/06/UTVOPL-2020-Reglamento-OPL.pdf>



TRIBUNAL ELECTORAL DEL ESTADO DE DURANGO

TEED-JDC-110/2022 Y ACUMULADO

De igual manera, la designación de la persona titular de la Secretaría Ejecutiva y de los titulares de las áreas ejecutivas de dirección y unidades técnicas de los organismos públicos locales electorales, se encuentra regulada en un cuerpo normativo de orden nacional, como es el Reglamento de Elecciones del *INE*.

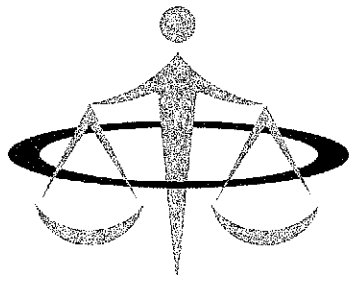
Lo expuesto hace evidente que no corresponde al Poder Legislativo estatal emitir disposiciones normativas en torno a estas temáticas en particular.

Finalmente, se califica de **inoperante** el agravio consistente en que la falta de legislación electoral local, armonizada con el orden internacional en materia de derechos político-electorales, ha permitido que el *Instituto* vulnere a su gusto los derechos a votar, a la accesibilidad, a la autonomía y a la independencia, así como a vivir de forma plena en la comunidad, y que incorpore las medidas de inclusión de forma voluntaria, sin que a la fecha se haya logrado una inclusión real mediante el diseño universal o con la disposición de acciones afirmativas o ajustes razonables, aplicables a casos concretos.

La inoperancia radica en que tales manifestaciones son genéricas e imprecisas ya que, por ejemplo, la parte actora no precisa, por ejemplo, de qué manera, en qué momento y en perjuicio de qué persona o personas, el *Instituto* ha vulnerado “a su gusto” el derecho a votar de manera accesible, autónoma e independiente de las personas con discapacidad; ni tampoco expone las razones por las que considera que la citada autoridad administrativa electoral ha incorporado, a su voluntad, medidas de inclusión que, a su juicio, no han alcanzado el propósito de garantizar plena y efectivamente la participación política de las personas que pertenecen a ese sector vulnerable de nuestra sociedad. Todo lo cual imposibilita a esta autoridad, el estudio serio y de fondo del agravio en comento.

VII. SENTENCIA APELATIVA CON MANDATO AL LEGISLADOR EN EL ESTADO DE DURANGO

Al haber resultado sustancialmente fundados los agravios concretos relativos a la omisión del *Congreso del Estado* (en el contexto de la obligación impuesta al Estado Mexicano por diversos tratados internacionales) de adoptar todas las

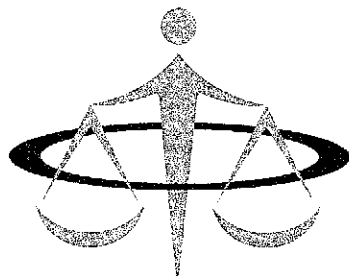


TRIBUNAL ELECTORAL DEL ESTADO DE DURANGO

TEED-JDC-110/2022 Y ACUMULADO

medidas necesarias para asegurar a las personas con discapacidad, el ejercicio de sus derechos político-electorales, así como el derecho a la participación de manera efectiva y en condiciones de igualdad, lo procedente es:

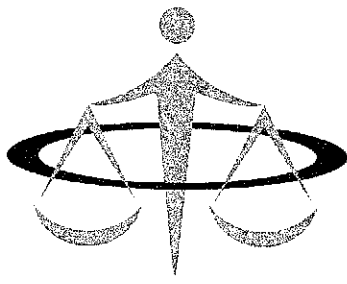
1. Vincular al *Congreso del Estado* para que, **en ejercicio de su soberanía y competencia**, implemente las medidas legislativas que estime necesarias para garantizar los derechos político-electorales de las personas con discapacidad, eliminar las barreras sociales y realizar ajustes razonables al entorno de las personas con discapacidad para que puedan ejercer esos derechos en igualdad de condiciones con los demás, conforme al modelo social de discapacidad y a sus obligaciones internacionales.
2. Para lo cual, el citado órgano 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, algunas de las cuales fueron descritas en el apartado correspondiente de esta sentencia.
3. Para el cumplimiento cabal de esta sentencia, el *Congreso del Estado*, dentro del respectivo proceso legislativo, **deberá garantizar el derecho a la consulta de las personas con discapacidad** (en la que debe incluir a la hoy actora) conforme a los parámetros dados por la SCJN, entre otras, en la acción de inconstitucionalidad 41/2018 y acumulada 42/2018 (reproducidos en este fallo, apartado "*Derecho a la consulta de las personas con discapacidad*").
4. A partir de lo anterior, el Poder Legislativo estatal cuenta con la libertad de establecer las medidas que garanticen el pleno ejercicio de los derechos político-electorales de las personas con discapacidad, sin que tenga la obligación de emitir determinadas medidas específicas.



TRIBUNAL ELECTORAL DEL ESTADO DE DURANGO

TEED-JDC-110/2022 Y ACUMULADO

5. Respecto de las medidas que el *Congreso del Estado* considere necesario implementar, relacionadas directamente con el próximo proceso electoral local ordinario 2023–2024, las mismas deberán ser promulgadas y publicadas, por lo menos, noventa días antes de que inicie dicho proceso electoral en que habrán de aplicarse; lo anterior, de conformidad con lo previsto en el artículo 105, fracción II, párrafo tercero de la *Constitución federal*.
6. Se vincula al Consejo General del *Instituto* para que, en caso de contar con dicha información, remita al *Congreso del Estado* los estudios y análisis elaborados para determinar la eficacia de las acciones afirmativas que fueron implementadas para los procesos electorales locales 2020-2022 y 2021-2022, particularmente, aquellas dirigidas a las personas con discapacidad (Acuerdos IEPC/CG51/2020 e IEPC/CG145/2021).
7. El órgano legislativo local podrá, si lo estima pertinente, requerir al *INE* el documento final denominado “*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*” que actualmente se elabora con base en el contexto del proceso electoral federal 2020-2021, a fin de que pueda servirle de insumo para el debido cumplimiento de lo mandado en este fallo.
8. Para el caso excepcional de que el Congreso no diera cumplimiento oportuno a lo anterior, y a fin de garantizar la inclusión de las personas con discapacidad en el siguiente proceso electoral local ordinario, el Consejo General del *Instituto* deberá diseñar oportunamente los lineamientos respectivos, con base en los resultados del proceso de consulta correspondiente; lo que, en modo alguno, exime al órgano legislativo del cumplimiento que deba dar a esta sentencia.
9. Una vez que emita las normas en materia de derechos político-electorales de las personas con discapacidad, el *Congreso del Estado* deberá informarlo a esta Sala Colegiada, acompañando copia certificada de las constancias que lo acrediten.



TRIBUNAL ELECTORAL DEL ESTADO DE DURANGO

TEED-JDC-110/2022 Y ACUMULADO

Por lo expuesto, y con fundamento en el artículo 61 de la *Ley de Medios de Impugnación local*, se

RESUELVE

PRIMERO. Se **acumula** el juicio de la ciudadanía TEED-JDC-114/2022, al diverso TEED-JDC-110/2022, el cual se integró con la demanda recibida en primer lugar en este Tribunal. Por tanto, glóse se copia certificada de los puntos resolutivos de este fallo, a los autos del juicio acumulado.

SEGUNDO. Se **desecha de plano** la demanda relativa al juicio de la ciudadanía electoral TEED-JDC-114/2022.

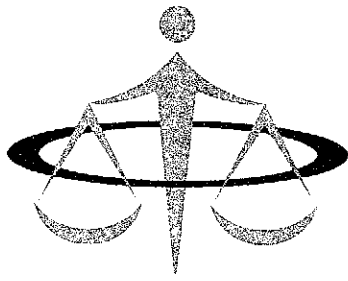
TERCERO. Son **parcialmente fundados** los agravios hechos valer por la parte actora.

CUARTO. Se **vincula** al *Congreso del Estado* y al Consejo General del *Instituto*, para los efectos precisados en esta sentencia.

QUINTO. Una vez que emita las normas en materia de derechos político-electorales de las personas con discapacidad, el *Congreso del Estado* deberá informarlo a esta Sala Colegiada, acompañando copia certificada de las constancias que lo acrediten.

Notifíquese personalmente a la actora en el domicilio señalado en su escrito de demanda; por **oficio** al *Congreso del Estado* y al Consejo General del *Instituto*, acompañando en cada caso copia certificada de esta sentencia; y, por **estrados** a los demás interesados. Lo anterior, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 28, párrafo 3; 30 y 61, párrafo 2 de la *Ley de Medios de Impugnación local*.

En su oportunidad, archívese este expediente como asunto total y definitivamente concluido.



TRIBUNAL ELECTORAL DEL ESTADO DE DURANGO

TEED-JDC-110/2022 Y ACUMULADO

Así, por **UNANIMIDAD** de votos, lo resolvieron y firmaron la Magistrada y los Magistrados integrantes de la Sala Colegiada del Tribunal Electoral del Estado de Durango, ante el Secretario General de Acuerdos, quien autoriza y da FE.

**BLANCA YADIRA MALDONADO AYALA
MAGISTRADA PRESIDENTA**

**FRANCISCO JAVIER GONZÁLEZ PÉREZ
MAGISTRADO**

**JAVIER MIER MIER
MAGISTRADO**

**DAMIÁN CARMONA GRACIA
SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS**