



**JUICIOS PARA LA
PROTECCIÓN DE LOS
DERECHOS POLÍTICO
ELECTORALES DEL
CIUDADANO**

EXPEDIENTES: JDC/668/2022,
JDC/669/2022 Y JDC/670/2022,
ACUMULADOS

PARTE ACTORA: EDGAR
NAZARIO CRUZ LUJÁN Y
OTROS¹

AUTORIDAD RESPONSABLE:
CONGRESO DEL ESTADO DE
OAXACA

MAGISTRADA PONENTE:
MAESTRA ELIZABETH
BAUTISTA VELASCO².

**Oaxaca de Juárez, Oaxaca, veintitrés de septiembre de dos
mil veintidós**

Sentencia del Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca que **declara fundado** el agravio relacionado con la Omisión del Congreso del Estado de Oaxaca de dictar medidas efectivas para garantizar la participación política de las personas con discapacidad en la entidad.

ÍNDICE

GLOSARIO.....	2
1. ANTECEDENTES.....	2
2. PRECISIÓN PREVIA.....	3
3. COMPETENCIA.....	4
4. ACUMULACIÓN.....	4
5. CAUSALES DE IMPROCEDENCIA.....	5
6. PROCEDENCIA.....	6
7. ESTUDIO DE FONDO.....	9
7.1. Materia de la Controversia.....	9

¹ Edgar Nazario Cruz Luján, Pedro Edgardo Miranda Gijón y Darío Cruz Santiago.

² Secretariado: Jovani Javier Herrera Castillo.

7.2. Cuestión a resolver.....	10
7.3. Decisión.....	11
7.4. Justificación de la decisión	11
7.4.1. Marco Normativo.....	12
7.4.2. Le asiste la razón a la parte actora y el <i>Congreso</i> debe realizar las medidas necesarias para garantizar los derechos político-electorales de las personas con discapacidad.	20
8. EFECTOS.....	26
9. RESOLUTIVOS	28

GLOSARIO

Congreso

Congreso del Estado de Oaxaca

Constitución General	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
Constitución Estatal	Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca
Instituto Electoral	Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca
Ley Electoral	Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Oaxaca
Ley de Medios	Ley del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral y de Participación Ciudadana para el Estado de Oaxaca

1. ANTECEDENTES

Las fechas señaladas corresponden a dos mil veintidós, salvo distinta precisión.

1.1. Juicios de la Ciudadanía. El veinticuatro de junio Edgar Nazario Cruz Luján, Pedro Edgardo Miranda Gijón y Darío Cruz Santiago promovieron ante este Tribunal, en cada caso, Juicios para la Protección de los Derechos Político-Electorales del Ciudadano, señalando en cada uno, la omisión legislativa del *Congreso* relacionada con los derechos político electorales de

las personas con discapacidad.

1.2. Radicación y trámite. Por auto de uno de julio, se radicaron las demandas bajo los números de expedientes, JDC/668/2022, JDC/669/2022 y JDC/670/2022, en todos los asuntos, al advertirse la ausencia del trámite de autoridad, señalado en los artículos 17 y 18 de la *Ley de Medios*, se ordenó a la responsable realizará lo señalado en los citados artículos.

1.3. Admisión, cierre y proyecto de resolución. El veinte de septiembre, se admitieron todos los juicios, se propuso la acumulación de estos al Pleno de este Tribunal, y se señaló fecha y hora de sesión de resolución, al tenerse ya, el proyecto de sentencia que se somete a consideración.

2. PRECISIÓN PREVIA

Este Tribunal advierte que la parte actora sostiene que se deben dictar las medidas necesarias para que las personas con discapacidad integren el órgano superior de dirección del *Instituto Electoral*.

A juicio de este pleno este Tribunal es incompetente para estudiar lo peticionado porque, conforme lo dispone el artículo 116 fracción IV, inciso c) numeral 1o y 2o de la *Constitución General*, es el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, la autoridad encargada de su designación, en los términos previstos por la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Por tanto, los procesos relacionados a la designación de consejerías electorales del Consejo General del *Instituto Electoral* corresponden al Instituto Nacional Electoral y para ello, se debe de estar a las regulaciones federales atinentes³, por tanto, este Tribunal no podría ordenar alguna determinación que

³ Conforme lo disponen los artículos 32 numeral 2, inciso b) y 101 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

rija con el ámbito competencial tanto del Poder Legislativo federal, como de la autoridad electoral nacional.

3. COMPETENCIA

El Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca, es competente para conocer y resolver el presente asunto, con fundamento en lo previsto por los artículos 116 fracción IV, inciso c), numeral 5, de la *Constitución General*, 25 apartado D y 114 BIS, de la *Constitución Estatal*, y 104, 105, inciso c), 107 y 108 de la *Ley de Medios*.

Ello, porque en cada caso quienes promueven acuden a reclamar la trasgresión de sus derechos político-electorales, como personas con discapacidad, por la supuesta omisión del *Congreso* de garantizar su participación y acceso efectivo a los cargos de elección popular, órganos de gobierno y el Consejo General del *Instituto Electoral*.

Por tanto, al ser este Tribunal la máxima autoridad jurisdiccional electoral en la entidad, es que se es competente para analizar los asuntos en donde se alegue la vulneración de derechos político electorales, derivado de una omisión atribuible al *Congreso*⁴.

4. ACUMULACIÓN

Este Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca advierte que los presentes juicios guardan conexidad ya que comparten identidad de agravios, autoridad responsable y pretensiones, por tanto, por economía procesal procede acumular los expedientes JDC/669/2022 y JDC/670/2022 al diverso JDC/668/2022, por ser este último el primero se promovió ante este Tribunal Electoral, debiendo agregarse copia certificada de esta ejecutoria a los expedientes acumulados.

⁴ Tal como lo ha determinado la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el Acuerdo de Sala SUP-AG-124/2016.

Lo anterior, con fundamento en los artículos 31, numerales 1, 2 parte final, 4 y 5; y 32 numeral 1 de la *Ley de Medios*.

5. CAUSALES DE IMPROCEDENCIA

El *Congreso* señala en cada caso que, el Juicio para la Protección de los Derechos Político Electorales del Ciudadano no es la vía para recurrir la omisión legislativa aducida ya que la parte actora, a su consideración, no demuestra una afectación al derecho de votar, ser votados o acceder a algún cargo público como personas con discapacidad.

A juicio de este Tribunal **no le asiste la razón a la autoridad responsable por las siguientes razones:**

Ya la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha establecido que los tribunales locales pueden realizar control de constitucionalidad derivado de una omisión legislativa, siempre que se origine a nivel local.

Ello porque, como lo ha considerado la Suprema Corte de Justicia de la Nación, no existe prohibición constitucional para que el control judicial pueda declarar la validez o invalidez de una norma emitida por el Poder Legislativo local⁵, siempre atendiendo a los principios de no dependencia, no subordinación y no intromisión.

Así, conforme al sistema integral de medios de impugnación contenido en los artículos 41 y 116 de la *Constitución General*, en donde emana la competencia para la resolución de los asuntos en la materia, es que este tipo de controversias pueden ser resueltas por este Tribunal.

Ahora bien, contrario a lo señalado por la responsable, quienes acuden al presente juicio, sí acreditan derechos políticos

⁵ Acción de Inconstitucionalidad 8/2010, consultable en; http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/compila/inconst/225inconst_16oct12.doc

electorales tutelables bajo el Juicio para la Protección de los Derechos Político Electorales del Ciudadano.

La propia *Ley de Medios* dispone que el referido juicio será procedente cuando la persona que acuda a promoverlo, haga saber trasgresiones a sus derechos político electorales de votar, ser votada, asociarse y tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos y de afiliación.

En este caso, la parte actora esencialmente señala que no se han realizado las acciones necesarias por parte del *Congreso* para que las personas con discapacidad ejerzan de manera eficiente sus derechos político-electorales en condiciones de igualdad.

Así, si quienes acuden al presente juicio, sostienen su pertenencia a una colectividad protegida por el artículo 1º de la *Constitución General* y la vulneración al derecho de participación política de dicho grupo en desventaja, es claro que se advierte el derecho político electoral reclamado, es tutelable por este Tribunal, ello sin que se haga necesario que sustenten intención particular de participar bajo la figura de alguna candidatura de elección popular o el impedimento para el ejercicio libre del sufragio, porque como se explicará más adelante, la parte actora ostenta un interés difuso, a partir de su auto adscripción como personas con discapacidad⁶.

6. PROCEDENCIA

En cada caso, se cumple con los requisitos de procedencia del Juicio para la Protección de los Derechos Políticos Electorales del Ciudadano, previsto en los artículos 9 numeral 1 y 104 de la *Ley de Medios* conforme a lo siguiente:

⁶ En la ejecutoria SUP-JDC-1376/2021 la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación sostuvo que, para la acreditación de la pertenencia a un grupo en situación de vulnerabilidad, se parte del principio de buena fe, por tanto, basta la autoadscripción para que se tenga por acreditada.

a) Forma. El juicio fue presentado por escrito, en cada escrito consta el nombre y firma autógrafa de quien promueve, se señalan los actos impugnados y a la autoridad responsable, se expresan hechos en que se basan las impugnaciones, los agravios que les causa, los preceptos constitucionales y legales presuntamente violados, de donde se surten los supuestos del cumplimiento formal del escrito de demanda, previstos en el artículo 9, numeral 1 de la *Ley de Medios*.

b) Oportunidad. Se cumple con la oportunidad de la demanda, toda vez que se controvierte una omisión atribuida al *Congreso*, por lo que debe entenderse el acto controvertido como de tracto de sucesivo, la vulneración de derechos se actualiza a cada momento mientras perviva la omisión, por ello el plazo para impugnar a su vez se actualiza y conlleva a tener por oportunas las demandas promovidas⁷.

c) Personalidad e Interés Legítimo. Para este Tribunal quienes acuden al presente asunto cuentan con un interés legítimo por tratarse de personas con discapacidad que deducen acciones en contra de la supuesta omisión del *Congreso* para hacer efectivos los derechos político electorales de dicha colectividad.

Ello, a partir de la verificación de las reglas establecidas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación para acreditar este interés, ya que existe una norma constitucional que tutela el interés difuso de dicha colectividad; el acto reclamado, de acreditarse, trasgrede dicho interés difuso; y quienes promueven pertenecen a esta colectividad⁸, como se explica a continuación:

- **Normas constitucionales que tutelan el derecho de la**

⁷ Véase la jurisprudencia 15/2011 de rubro; PLAZO PARA PRESENTE UN MEDIO DE IMPUGNACIÓN, TRATÁNDOSE DE OMISIONES. *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral* del Tribunal Electoral del poder Judicial de la Federación 4a. Época. pp. 29-30.

⁸ Conforme lo dispone la Jurisprudencia de rubro; INTERÉS LEGÍTIMO E INTERÉS JURÍDICO. SUS ELEMENTOS CONSTITUTIVOS COMO REQUISITOS PARA PROMOVER EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO, CONFORME AL ARTÍCULO 107, FRACCIÓN I, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 10a. Época. pág. 1598, número de registro 2019456

parte actora. Como se señaló, se actualiza el interés difuso de los actores, ya que, en principio, el artículo 1º y 35 de la *Constitución General* reconoce el derecho de participación política de las personas sin discriminación, por su parte la *Constitución Estatal* en sus artículos 1, 4, 23 y 24, delimita los derechos políticos de la ciudadanía oaxaqueña, así como la obligatoriedad del Estado de proteger y garantizar el ejercicio de los derechos que establece la propia *Constitución General*.

- **El interés difuso es trasgredido por la supuesta omisión.** De acreditarse, la omisión aludida trasgrede el derecho de participación política de las personas con discapacidad, al no haberse legislado acciones concretas para que las personas con discapacidad ejerzan sus derechos político-electorales en condiciones de igualdad.
- **La parte actora pertenece a la colectividad que tutela la norma.** En particular, cada una de las personas promoventes se adscriben como personas con discapacidad, por tanto, más allá de los documentos con que pretenden acreditarlo, esta autoridad tiene el deber de tomar como válido dicho carácter, pues la sola manifestación de encontrarse en el supuesto de protección de la norma, cuando se trata de grupos histórica y sistemáticamente discriminados, es suficiente para tenerles por reconocida dicha calidad.

Así, cuando cualquier integrante de una colectividad protegida por la norma constitucional, reclama la tutela de los derechos de esta, actualiza el interés legítimo para que la controversia sea de conocimiento jurisdiccional y en su caso, se logre el dictado de una sentencia⁹.

⁹ Véase Jurisprudencia 9/2015 de rubro: INTERÉS LEGÍTIMO PARA IMPUGNAR LA VIOLACIÓN A PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES. LO TIENEN QUIENES PERTENECEN AL GRUPO EN DESVENTAJA A FAVOR DE CUAL SE ESTABLECEN. *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. 5a. Época. pp. 20-21.

d) Definitividad. Este requisito de procedibilidad se satisface, en atención a que el acto reclamado no admite medio de defensa alguno que deba de ser agotado previamente al medio de impugnación que se resuelve.

7. ESTUDIO DE FONDO

7.1. Materia de la Controversia

7.1.1. Planteamientos de la parte actora

En cada caso, quienes acuden a este Tribunal sostienen que existe una omisión legislativa por parte del *Congreso*, ya que este no ha dictado las reformas legales necesarias que garanticen la participación política de las personas con discapacidad.

En específico reclaman procedimientos que permitan el acceso al poder público de personas con discapacidad, tanto por el principio de mayoría relativa, representación proporcional como asignación directa, con el objeto de que las personas con discapacidad accedan efectivamente a cargos de elección popular en el *Congreso* y ayuntamientos, así como cargos de designación de gobierno a todos los niveles.

Asimismo, señalan que el *Congreso* ha sido omiso en garantizar que las personas con discapacidad puedan participar en la organización de procesos electorales ejerciendo funciones de todos los niveles, incluso, como parte del Consejo General del *Instituto Electoral*, y en general, para ejercer cargos dentro de la institución electoral.

Por último, sostienen que el *Congreso* no ha emitido normas para las personas con discapacidad puedan ejercer su derecho al sufragio de manera accesible, autónoma, independiente y en condiciones de igualdad.

7.1.2. Precisiones de la autoridad responsable

El *Congreso* señala en su Informe Circunstanciado que no ha sido omiso en emitir reformas tendentes a reconocer los derechos político-electorales de las personas con discapacidad, tanto para que accedan a cargos de elección popular, como a cargos dentro de la administración pública estatal, además del derecho de acceso al voto.

Así, señala que existe legislación en la materia pues el ocho de julio de dos mil quince, se aprobó el Decreto 1268, por el que se expidió la Ley de Personas con Discapacidad en el Estado de Oaxaca, en donde se definieron los derechos de participación política de las personas con discapacidad.

Sostiene además que en el Decreto 633 de dos mil diecisiete, se estableció el derecho de la ciudadanía a ejercer el voto y poder ser votada, sin discriminación, a partir de la expedición de la *Ley Electoral*.

Además, refiere que mediante Decreto 1511 de dos mil veinte y el diverso 2135 de dos mil veintiuno, por los que se reformaron, en particular los artículos 13 y 31 de la *Ley Electoral*, se estableció como prerrogativas de la ciudadanía oaxaqueña, el ejercicio de los derechos políticos sin discriminación y como fin del *Instituto Electoral*, garantizar dicho ejercicio.

Por otro lado, sostiene que la autoridad responsable ha realizado diversas reformas a la *Constitución Estatal* y la *Ley Electoral*, mediante Decreto 578 de dos mil veintidós, con el fin de hacer efectiva la participación política de las personas con discapacidad y el acceso a cargos en la administración pública.

7.2. Cuestión a resolver

A partir de lo aquí expuesto, este Tribunal deberá determinar, si existe la omisión legislativa por parte del Congreso y, en consecuencia, ordenar que se legisle en materia de derechos

políticos de personas con discapacidad o si, por el contrario, son infundados los agravios de la parte actora.

7.3. Decisión

Este Tribunal considera que **le asiste la razón a la parte actora porque el Congreso no ha realizado las acciones necesarias para garantizar los derechos político electorales de personas con discapacidad**

Lo anterior porque subyace una obligación convencional y constitucional que el *Congreso* ha sido omiso en atender y, por ende, para corregir la omisión, es necesaria la realización de acciones eficaces encaminadas a garantizar los derechos político electorales de personas con discapacidad.

7.4. Justificación de la decisión

Precisión de metodología de estudio

En la Tesis de rubro; DISCAPACIDAD. SU ANÁLISIS JURÍDICO A LA LUZ DEL MODELO SOCIAL CONSAGRADO EN LA CONVENCIÓN SOBRE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD¹⁰, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha definido la evolución de la concepción jurídica de las personas con discapacidad.

Así, señala que, a partir del modelo social de discapacidad se ha modificado el paradigma a partir del entendimiento de la discapacidad como consecuencia del contexto en que se desenvuelven las personas.

Es decir, las limitaciones a las que son sometidas las personas con discapacidad parten de la deficiencia de la sociedad en la omisión de las medidas que permitan que sus necesidades sean

¹⁰ Tesis 1a. VI/2013 de rubro; Discapacidad. Su análisis jurídico a la luz del modelo consagrado en la convención sobre los derechos de las personas con discapacidad. Primera Sala en materia constitucional de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. pág. 634. 10a. Época.

colmadas.

En torno a lo anterior, tal como lo ha sostenido la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, esta autoridad jurisdiccional local estima que todas las autoridades están compelidas a tomar las medidas idóneas para garantizar la igualdad sustantiva y estructural y la no discriminación de las personas con discapacidad.

Para ello, el modelo social de discapacidad es un parámetro que de manera obligatoria debe ser tomada en cuenta por quien asume jurisdicción en este tipo de asuntos, para que, desde una perspectiva amplia, se puedan advertir las barreras sociales fácticas que conculcan los derechos de las personas con discapacidad. En esa tesitura, estos asuntos deben de observarse como un tema de derechos humanos con perspectiva interseccional y universal, y conforme a lo aquí planteado, la presente ejecutoria utilizará dicho modelo para el estudio de los agravios de quienes promueven.

7.4.1. Marco Normativo.

▪ Omisión Legislativa

La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha perfilado un criterio, tomando de base lo establecido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de tal suerte que reconoce a la omisión legislativa como aquella inactividad por parte de un órgano legislativo, para dar cumplimiento a un mandato expresamente o implícitamente impuesto en la *Constitución General*¹¹.

Ahora bien, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha señalado que existen cuatro tipos de omisiones a saber¹²;

- **Omisión legislativa obligatoria absoluta.** Se da cuando

¹¹ Véanse SUP-JDC-281/2017, SUP-JDC-114/2017, SUP-JRC-122/2013 y relativos.

¹² Véase el criterio sostenido en la Jurisprudencia de rubro; OMISIONES LEGISLATIVAS. SUS TIPOS. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 9a. Época, pág. 1527, número de registro; 175872.

el órgano legislativo cuenta con un mandato expreso y no lo ha realizado de ninguna manera, ni aun de manera incompleta.

- **Omisión relativa obligatoria.** Sucede cuando el órgano legislativo a emitido normas, pero estas se realizan de manera incompleta o deficiente.
- **Omisión absoluta potestativa.** Aquella en que la inacción del órgano legislativo se base en la falta de obligación impuesta por la norma; y
- **Omisión relativa potestativa.** Cuando aún sin mandato expreso, se determine legislar y sin embargo se realice de manera incompleta.

Por ello, cuando la omisión subyace de una obligación convencional o constitucional, ello puede implicar una vulneración a derechos humanos.

Lo anterior al reconocerse el núcleo duro de derechos humanos que impregnan a la *Constitución General* y del que, todas las autoridades judiciales del país deben atender.

Por tanto, cuando el órgano legislativo no atiende la obligación de adoptar medidas en favor de un grupo en situación de vulnerabilidad, derivado del reconocimiento constitucional de los instrumentos internacionales, trasgrede la norma de la materia y procede que subsane dicha irregularidad¹³.

- **Derechos Político Electorales de Personas con Discapacidad**

Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra las Personas con Discapacidad¹⁴

La convención *in fine*, define en su artículo I a la discriminación, tratándose de personas con discapacidad, como toda distinción,

¹³ Véanse las ejecutorias SUP-JDC-1281/2019 y SUP-JDC-92/2022, emitidas por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

¹⁴ Consultable en; <http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-65.html>

exclusión, restricción, basada en una discapacidad, antecedente de discapacidad, consecuencia de discapacidad anterior o percepción de una discapacidad presente o pasada, que tenga como efecto o propósito impedir o anular el reconocimiento, goce y ejercicio de sus derechos humanos.

Para su erradicación, la Convención Interamericana en su artículo III dispone que los Estados partes, deberán adoptar medidas de carácter legislativo, social, educativo, laboral o de cualquier otra índole, con el objeto de eliminar la discriminación contra las personas con discapacidad y propiciar su plena integración a la sociedad.

Estas medidas mínimamente deberán de proveer sobre la prestación por parte de autoridades y entidades privadas, de prestación o suministro de bienes, servicios, instalaciones, programas y actividades, actividades como empleo, transporte, comunicaciones, vivienda, recreación, educación, deporte, acceso a la justicia, servicios policiales, actividades políticas y de administración, entre otras.

Asimismo, en su artículo V dispone que los Estados deberán promover la participación de organizaciones de personas con discapacidad, organizaciones no gubernamentales que trabajan en este campo o en sí, personas con discapacidad, en la elaboración, ejecución y evaluación de medidas y políticas para aplicar la referida Convención.

Convención Sobre los Derechos de Personas con Discapacidad¹⁵

En la Convención de referencia, el Estado Mexicano asumió como obligación promover, proteger y asegurar el goce pleno y en condiciones de igualdad de todos los derechos humanos por todas las personas con discapacidad, tal como lo señala su

¹⁵ Consultable en: <https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2019-05/Discapacidad-Protocolo-Facultativo%5B1%5D.pdf>

artículo 1.

Asimismo, se asumió como discriminación por motivos de discapacidad, entre otras, la denegación de ajustes razonables y adaptaciones necesarias para garantizar a las personas con discapacidad el goce o ejercicio en igualdad de condiciones de todos los derechos humanos.

Por ello, el Estado Mexicano se comprometió a adoptar las medidas legislativas, administrativas y de otra naturaleza, que sean necesarias para la eficacia de los derechos de las personas con discapacidad, en especial de mujeres, niñas y niños.

Asimismo, el artículo 29 de la referida Convención sostiene que los Estados Partes deben garantizar a las personas con discapacidad los derechos político y la posibilidad de desarrollarlos en igualdad de condiciones, para esto, se comprometen a asegurar que las personas con discapacidad puedan participar en la vida política y pública, es decir, entre otras cuestiones, garantizar el derecho al voto y a ser votadas, el acceso a los procedimientos, instalaciones y materiales electorales, la secrecía de su voto así como ejercer cargos y desempeñar funciones públicas a todos los niveles de gobierno.

Lo anterior puede ser contextualizado desde las observaciones generales del Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

En estos, entre otras cosas, se recomienda a los Estados parte garantizar el derecho de las personas con discapacidad para ser candidatas y ejercer efectivamente los cargos electos, así como desempeñar cualquier función pública¹⁶.

Así, además señala que las personas con discapacidad están limitadas para participar en la vida política y publica del país, si

¹⁶ Véase la observación general N° 1 del Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, consultable en; <http://www.convenciondiscapacidad.es/wp-content/uploads/2019/01/Observaci%C3%B3n-1-Art%C3%ADculo-12-Capacidad-jur%C3%ADdica.pdf>

no se garantiza que los procedimientos, instalaciones y materiales electorales sean accesibles¹⁷.

Ello incluye, por supuesto, los procesos y materiales que sean utilizados por los partidos políticos y sus candidaturas.

Además, a fin de evitar la exclusión de las personas con discapacidad en los procesos electorales y demás formas de participación política, los Estados deben de reformar leyes, políticas públicas y demás normas que impidan a las personas con discapacidad votar o presentarse como opción política a las elecciones, promover que en los procesos electorales, todas sus etapas sean accesibles a todas las personas con discapacidad, así como dotar de sistemas de información y de legislación que posibiliten la participación política continua de personas con discapacidad¹⁸.

Además, se reconoce que para que la inclusión se dé de una manera total, las personas con discapacidad deben integrar los distintos órganos de decisión, locales, regionales y nacionales, asegurando que puedan integrar órganos representativos ya sea de elección o designación, en específico, sobre asuntos relacionados a discapacidad¹⁹.

Constitución General

Como se ha señalado, el artículo 1º y 35 de la *Constitución General*, establecen los derechos políticos de la ciudadanía, para ejercerlos sin discriminación.

Ello porque, conforme al bloque constituido a partir del artículo 1º de la *Constitución General*, se reconoce la obligación del Estado Mexicano de garantizar los derechos humanos que se expresan

¹⁷ Véase la observación general N° 2 del propio Comité, consultable en; <http://www.convenciondiscapacidad.es/wp-content/uploads/2019/01/Observacion-2-Art%C3%ADculo-9-Accesibilidad.pdf>

¹⁸ Véase la observación general N°6 del mismo Comité, consultable en; <http://www.convenciondiscapacidad.es/wp-content/uploads/2019/01/Observacion-6-Articulo-5-igualdad-de-oportunidades-y-no-discriminaci%C3%B3n.pdf>

¹⁹ <http://www.convenciondiscapacidad.es/wp-content/uploads/2019/01/Observacion-7-Articulo-4.3-Participaci%C3%B3n-sociedad-civil.pdf>

en la propia Constitución y aquellos emanados de los tratados internacionales de que sea parte.

Asimismo, establece que, en México está prohibida toda discriminación de origen étnico, nacional, de género, de edad, por discapacidad, condición social, salud, religión, por opiniones, preferencias sexuales, estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana.

Lo anterior impregna la *Constitución General*, incluido el artículo 35 que reconoce como derecho de la ciudadanía, el votar en elecciones populares, poder ser votada, asociarse individual y libremente, ser nombrada para cualquier empleo o comisión en el servicio público y votar en las consultas populares entre otros.

Constitución Estatal

Por su parte la *Constitución Estatal* en su artículo 1 señala que el estado de Oaxaca es multiétnico, pluricultural y multilingüe, en donde todas las personas gozarán de los derechos humanos recogidos por la *Constitución General*, los tratados internacionales en los que el Estado Mexicano sea parte y los consagrados por la propia *Constitución Estatal*.

Asimismo, este ordinal señala que las normas relativas a los derechos humanos se deberán interpretar conforme a lo establecido en la *Constitución General*, privilegiando en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

Ahora bien, el artículo 4 de la *Constitución Estatal* señala que está prohibida toda discriminación con motivo, entre otros, por discapacidad, para ello, las autoridades deberán garantizar las condiciones necesarias para que las personas gocen de los derechos que establece la propia Constitución.

Por su parte, el artículo 23 de la *Constitución Estatal* establece que la ciudadanía oaxaqueña tiene derecho a participar en las decisiones públicas, mediante los mecanismos que al efecto se reconozcan en la propia norma.

Así, el citado artículo dispone que es obligación de la ciudadanía oaxaqueña votar en las elecciones y participar en los procesos de democracia participativa, como plebiscito, referéndum y consulta ciudadana.

El artículo 24 dispone que es prerrogativa de la ciudadanía oaxaqueña votar en las elecciones y en los procesos de democracia participativa, ser votada, participar en la observación de los procesos electorales, así como participar en la organización y desarrollo de los procesos electorales y de democracia participativa que convoque el *Instituto Electoral*.

Por su parte el artículo 79 fracción V dispone que son facultades de la persona Titular del Poder Ejecutivo en la entidad, nombrar y remover a las personas titulares de las secretarías, Consejería Jurídica y demás cargos de la administración pública del Gobierno del Estado, designaciones que deberán atender a la paridad de género y procurando la inclusión de personas con discapacidad. Dicha precisión de inclusión se replica en el ordinal 21 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca.

Ley Electoral

La *Ley Electoral* en su artículo 8 numeral 2 fracción I, establece que el sufragio deberá ser sin discriminación, además, el diverso artículo 13 fracción VIII, dispone que los derechos políticos y electorales se ejercerán libres de violencia contra las mujeres y sin discriminación de entre otras, por discapacidad.

En la misma tesitura, el artículo 31 dispone que uno de los fines del *Instituto Electoral*, es asegurar a la ciudadanía oaxaqueña el ejercicio de sus derechos político electorales.

Además, el artículo 51 otorga facultades a la Dirección Ejecutiva de Educación Cívica y Participación Ciudadana para promover la participación de la ciudadanía oaxaqueña en los procesos participativos sin discriminación.

En la misma sintonía el artículo 162 numeral 3 de la misma norma

electoral, dispone que para ejercer el derecho al sufragio de personas con discapacidad se deben de implementar plantillas al sistema braille.

Ley de los Derechos de las Personas con Discapacidad en el Estado de Oaxaca

El ocho de julio de dos mil quince, el *Congreso* aprobó el Decreto número 1268, por el que expidió la Ley de los Derechos de las Personas con Discapacidad en el Estado de Oaxaca.

En esta, conforme lo señalan sus artículos 43, 44 y 45 la citada ley replica el reconocimiento de las personas con discapacidad a participar en la vida política y pública de la entidad. Ello, de manera plena y efectiva, en condiciones de igualdad, lo cual, desde luego incluye el derecho de las personas con discapacidad a votar y ser electas.

Para ello, la norma delega en el *Instituto Electoral* la obligación de garantizar a las personas con discapacidad el ejercicio de sus derechos políticos, señalando que el referido Instituto se comprometerá a garantizar que los procedimientos, instalaciones y materiales adecuados, accesibles y fáciles de utilizar.

Además, señala que el *Instituto Electoral* deberá proteger el derecho de las personas con discapacidad a emitir su voto en secreto, tanto en elecciones como referéndums, sin intimidación, así como presentarse a las candidaturas de las elecciones, ejercer cargos y desempeñar la función pública en todos los niveles de gobierno.

Establece la libertad de expresión y la prerrogativa consistente en recibir asistencia para votar, asimismo, la norma le confiere al *Instituto Electoral* la obligación de promover un entorno de participación efectiva y plena para las personas con discapacidad, en los asuntos públicos y fomentar su participación.

Por último, señala que las personas con discapacidad podrán

participar en organizaciones de la sociedad civil relacionadas con la vida pública y política del país, incluidas las actividades y administración de partidos políticos.

7.4.2. Le asiste la razón a la parte actora y el Congreso debe realizar las medidas necesarias para garantizar los derechos político-electorales de las personas con discapacidad.

Como lo dispone tanto el artículo 1º de la *Constitución General* y los instrumentos internacionales ya reseñados, el Estado Mexicano debe adoptar todas las medidas necesarias para asegurar que las personas con discapacidad ejerzan plenamente sus derechos político-electorales.

Ello porque, como lo ha reconocido la Suprema Corte de Justicia de la Nación, todas las autoridades del país, en el ámbito de su competencia están obligadas a velar por los derechos humanos reconocidos por la *Constitución General* y los instrumentos internacionales suscritos por el Estado Mexicano, ello por lógica, implica a las autoridades de las entidades²⁰.

En ese sentido, el Alto Tribunal definió que los parámetros que deben atender todas las personas juzgadoras se conforman de la siguiente manera:

- Derechos humanos contenidos en la *Constitución General* y los tratados internacionales.
- Jurisprudencia del Poder Judicial de la Federación.
- Criterios vinculantes de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, criterios orientadores de la jurisprudencia y precedentes internacionales.

Ahora bien, en términos de lo ya expuesto, respecto a la omisión legislativa, existen facultades de carácter obligatorio que emanan de un mandamiento expreso del orden jurídico, de tal suerte que

²⁰ Véase Expediente Varios 912/2010, emitido por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Consultable en; https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/estrado_electronico_notificaciones/documento/2018-08/SENTENCIA-EXP-VARIOS-912-2010-PLENO.pdf

su incumplimiento conlleva la omisión de carácter constitucional. Por otra parte, esta facultad regulatoria puede a su vez encontrarse de manera implícita en las normas constitucionales, o sus disposiciones transitorias.

A partir de estos tipos de facultades pueden suscitarse diversas variantes de omisión legislativa, a saber, omisión absoluta obligatoria, que como ya se explicó, deviene de no haber externado normativamente la facultad reguladora.

Por otro lado, se estará ante una omisión relativa obligatoria, cuando habiendo ejercido la facultad expresa o implícita para legislar, esta sea parcial de suerte que se impida el correcto desarrollo y eficacia de la función normativa.

Para este Tribunal **el Congreso actualiza el supuesto de omisión legislativa relativa obligatoria** por las siguientes razones:

Si bien la Ley de los Derechos de las Personas con Discapacidad en el Estado de Oaxaca en su Título Segundo, Capítulo XIII y la *Ley Electoral* en su artículo 13 fracción VIII y el artículo 162 numeral 3 establecen algunas directrices en materia de participación política de las personas con discapacidad, en estima de esta autoridad, dicha normatividad es incompleta, lo anterior porque la normatividad se limita a establecer de manera enunciativa el reconocimiento de los derechos políticos de las personas con discapacidad.

En efecto, de una lectura a las normas en cuestión se puede advertir que no se contienen los mecanismos o procesos para hacer efectivo el derecho de las personas con discapacidad a ser electas, a participar en los órganos de gobierno o los mecanismos de accesibilidad plena al ejercicio de sus derechos políticos pues sólo realiza una declaración formal, sin hacerse cargo de las cuestiones estructurales que permitan el acceso efectivo a cargos de elección popular o de designación para

personas con discapacidad.

Es decir, no disponen cuotas, acciones afirmativas o métodos para que las personas con discapacidad alcancen la participación política de manera efectiva, incluso, como se relata en sus demandas, para que conformen órganos de gobierno y como parte estructural de los órganos electorales²¹.

Por lo que hace al acceso al ejercicio efectivo de su derecho a votar y participar en materia política, la *Ley Electoral* se dispone la utilización de plantillas en braille para el acceso al derecho al sufragio, esta precisión no puede tomarse como completa para colmar el derecho de las personas con discapacidad, lo anterior porque dicho mecanismo sólo se hace cargo de una forma de discapacidad, en este caso, las personas con discapacidad visual.

Lo cual, a juicio de este Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca, es contrario a las obligaciones obtenidas por el Estado Mexicano, conforme a las disposiciones constitucionales y convencionales invocadas.

Lo anterior porque el *Congreso* tiene la obligación de legislar en materia de derechos político electorales de personas con discapacidad, según se advierte en las referidas normas convencionales y hacer efectivo el derecho de esta comunidad a ser electos, conformar órganos de gobierno y en general, a ser parte de la vida pública de la entidad.

Lo anterior sin que se desconozcan las acciones realizadas por el *Instituto Electoral* para materializar el derecho político electoral de las personas con discapacidad de ser votadas, así como para votar y en general, tener acceso a la observación del proceso electoral.

Sin embargo, estas acciones compensatorias emanan de la facultad del *Instituto Electoral* y no de una norma expresa, donde

²¹ Secretarías, Direcciones, unidades administrativas o de organización de los órganos electorales.

de manera integral se desarrollen, como se señaló, los mecanismos, cuotas o acciones encaminadas a garantizar el acceso a los cargos de elección y designación de las personas con discapacidad, su derecho de representación en los órganos de gobierno y su acceso al ejercicio libre y efectivo del sufragio y participación en los mecanismos de democracia participativa.

Esta ausencia de regulación cobra una dimensión trascendental si se toma en cuenta que actualmente en la entidad, existen aproximadamente ochocientos cuarenta y dos mil, quinientas noventa y ocho personas con discapacidad o algún grado de limitación, de las cuales, trescientos noventa mil, cuatrocientos treinta y uno se reconocen como hombres y cuatrocientos cincuenta y dos mil, ciento sesenta y siete como mujeres.

De estas personas, aproximadamente doscientos setenta y tres mil, ochocientos setenta y seis señalan discapacidad visual, otros sesenta y ocho mil, trescientos ochenta y ocho, algún grado de discapacidad auditiva, ciento treinta y un mil, seiscientos noventa y tres, relacionado con discapacidad motriz, entre otros.²²

Lo anterior hace contraste con el nivel de representación que las personas con discapacidad tienen en la entidad, según estimaciones del *Instituto Electoral*, sólo en los ayuntamientos se tiene presencia de personas electas con alguna discapacidad²³.

Esto, hace evidencia no solamente de la conveniencia formal de realizar modificaciones legales que permitan el acceso efectivo a los cargos de votación y designación de personas con discapacidad, sino, además, el garantizar el derecho político electoral de esta comunidad conduce a remediar la situación de desventaja que impera para con este conglomerado.

De ahí que se estima que las disposiciones constitucionales y

²² Datos contenidos en el censo de Población y Vivienda 2020 del Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

²³ Véanse el Informe sobre autoridades electas en el Proceso-Electoral 2020-2021, con perspectiva de género, intercultural, interseccional y no discriminación del Instituto Electoral, consultable en; <https://www.ieepco.org.mx/archivos/documentos/2021/COMISIONES/INFORME%20AUTORIDADE%20ELECTAS.pdf>

convencionales vinculan al órgano legislativo, en este caso al *Congreso* a generar las condiciones, mediante acciones concretas como las acciones afirmativas, que permitan el derecho pleno de participación política.

Este propio Tribunal del Estado de Oaxaca ha sostenido la necesidad de dictar medidas efectivas que permitan la participación de personas con discapacidad, para de esta manera, combatir su exclusión histórica y sistemática²⁴.

De ahí que lo procedente es ordenar al Congreso realice los ajustes legislativos necesarios, que permitan el ejercicio real y pleno de los derechos políticos y de participación para las personas con discapacidad.

Ahora bien, conviene precisar que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que para garantizar la participación de las personas con discapacidad en las regulaciones que les son atinentes, se hace indispensable ponderar el derecho de consulta²⁵.

Para ello, ha definido elementos mínimos para cumplir con la obligación de consulta en personas con discapacidad, a saber²⁶:

- **La consulta debe ser previa, pública, abierta y regular.** Ello conlleva a que el órgano legislativo determine en una convocatoria, reglas y plazos razonables, la cual debe de informarse de manera amplia y accesible, en tal caso, el proceso legislativo debe ser abierto y garantizar de manera previa al dictamen, discusión y en la propuesta al pleno, la participación de personas con discapacidad y organizaciones.
- **Participación estrecha y directa con personas con discapacidad.** En este caso, se establece que las personas con discapacidad deben de ser escuchadas de

²⁴ Véase la ejecutoria JDC/264/2021 emitida por el pleno de este Tribunal.

²⁵ Véanse las acciones de inconstitucionalidad 176/2020, 68/2018 y 101/2017.

²⁶ Véase la acción de inconstitucionalidad 41/2018 y su acumulada 42/2018.

manera personal, sin que sea válida la representación, sino solamente su asesoría, sin que ello implique una sustitución de la voluntad, ya sea, de forma individual o en las organizaciones en donde se aglutinen.

- **Participación accesible.** La convocatoria debe de realizarse con un lenguaje claro en formato de lectura fácil y adaptada para ser difundida de acuerdo a las necesidades del tipo de discapacidad, ello incluye desde luego, medios como el sitio web del órgano legislativo, así como la reproducción en formatos digitales accesibles, o bien, la interpretación en lenguaje de señas, braille y la comunicación táctil, además, las instalaciones de los órganos legislativos deben ser accesibles a las personas con discapacidad.

El contenido de la iniciativa, dictámenes y debates ante el pleno deben de realizarse con estos mismos formatos a efecto de hacer posible que las personas con discapacidad tengan acceso al contenido de la iniciativa y se tome en cuenta su opinión, dando además la posibilidad de proponer cambios tanto a la iniciativa como durante el proceso legislativo, esta misma accesibilidad aplicará a su vez al decreto que se emita en virtud del ordenamiento jurídico resultante.

- **Proceso informado.** Se debe, además, informar a las personas con discapacidad o comunidades involucradas, de manera amplia y precisa sobre la naturaleza y consecuencia de la decisión que se pretende adoptar.
Participación significativa. Ello implica que en los diferentes momentos del proceso legislativo se debata o analicen las conclusiones arrojadas a partir de la participación de las personas con discapacidad y sus organizaciones.
- **Participación efectiva.** Para este objetivo, se debe de tomar realmente en cuenta la opinión de las personas con discapacidad y sus organizaciones, lo anterior con el

propósito de que no se reduzca su participación a un mero trámite protocolario, sino que sus participaciones enriquezcan la manera en el Estado puede hacer real la eliminación de las barreras sociales para lograr su pleno desarrollo.

- **Proceso transparente.** Para ello, se deberá garantizar la transparencia en la información que generen los órganos estatales, la que aporten las personas con discapacidad y sus organizaciones, así como del análisis y debate de sus aportaciones.

Por ello, indistintamente del resultado legislativo que realice el Congreso, este, deberá tomar en cuenta los elementos de consulta aquí definidos.

Lo que no implica que este órgano jurisdiccional pueda determinar los mecanismos que debe implementar el *Congreso*, sino que, en ejercicio de su soberanía y competencia, el órgano legislativo está obligado a desarrollar los mecanismos necesarios e idóneos para garantizar los derechos de las personas con discapacidad a votar, ser votadas, así como desempeñar funciones públicas, participar en los asuntos públicos, y en sí, en todo lo derivado de los derechos políticos y de participación de las personas con discapacidad.

8. EFECTOS.

Una vez que se ha señalado que le asiste la razón a quienes promueven y que el *Congreso* ha sido omiso en realizar las acciones necesarias para garantizar los derechos políticos de las personas con discapacidad, lo procedente es ordenar al *Congreso* que, en uso de sus atribuciones, implemente las medidas legislativas que estime necesarias para garantizar los derechos político-electorales de las personas con discapacidad.

Para ello el congreso tendrá que tomar en cuenta mínimamente:

- El modelo social de derechos humanos.

- Las obligaciones internacionales pactadas por el Estado Mexicano.
- La obligación de consultar a las personas con discapacidad, **esto incluye, a las personas que promueven.**

Ahora bien, tomando en cuenta que el estado de Oaxaca, es una entidad multiétnica en donde conviven dos sistemas democráticos, el de partidos políticos y el de sistemas normativos internos, el *Congreso*, de ser el caso, deberá tomar en cuenta la composición cultural de la entidad y consultar con las comunidades las modificaciones que impliquen a estas comunidades, en términos de la Tesis XXIX/2016²⁷, y la Ley de Consulta Previa, Libre e Informada de los Pueblos y Comunidades Indígenas y Afromexicanas para el Estado de Oaxaca es decir, de manera general, la consulta deberá ser; **a)** previa a la emisión del Decreto, mínimamente, desde la fase de planificación; **b)** deberá ser culturalmente adecuada, respetar costumbres y tradiciones, tomando en cuenta los métodos tradicionales en la toma de sus decisiones; **c)** será informada, al exigir la existencia de información precisa de la naturaleza y consecuencia del proyecto, la cual deberá ser comprensible y en su caso, proporcionada en las lenguas o idiomas de las comunidades involucradas; y **d)** deberá de ser de buena fe.

Se precisa que, el *Congreso* cuenta con libertad configurativa para establecer medidas para garantizar los derechos político electorales de las personas con discapacidad, sin embargo se considera deseable que dicha autoridad acuda a los órganos especializados, tales como el *Instituto Electoral*, el Consejo para los Derechos de las Personas con Discapacidad, el Sistema Estatal de Información de Personas con Discapacidad, así como instituciones educativas especializadas en la materia, tales como

²⁷ Tesis XXIX/2016. PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS. DERECHO A SER CONSULTADOS. REQUISITOS ESENCIALES PARA SU CUMPLIMIENTO. Segunda Sala en materia constitucional de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, pág.1212 10a. Época.

la Escuela Normal de Educación Especial. Lo anterior a fin de enriquecer el trabajo legislativo.

Asimismo, se señala que, en términos del artículo 105 fracción II párrafo tercero de la *Constitución General*, de implementarse las medidas en el próximo inmediato proceso electoral, estas deberán de promulgarse al menos noventa días antes del inicio del proceso electoral en que se vayan a aplicar.

Por último, se ordena a la Secretaría General de este Tribunal realice las acciones necesarias a fin de que se forme un resumen de la presente determinación, el cual, deberá además realizarse en formato accesible para personas con discapacidad.

Este deberá publicarse en la página de internet de este Tribunal y en los demás medios digitales de que disponga.

Asimismo, se deberá proveer la realización de esta sentencia en formato braille para la notificación a la parte actora.

9. RESOLUTIVOS

Primero. Se acumulan los juicios JDC/669/2022 y JDC/670/2022 al diverso JDC/668/2022, en los términos señalados en la sentencia.

Segundo. Es existente la omisión reclamada al Congreso del Estado de Oaxaca.

Tercero. Se vincula al Congreso del Estado de Oaxaca, para los efectos precisados en la presente ejecutoria.

Notifíquese la presente sentencia, personalmente a la parte actora, mediante oficio a la autoridad responsable y en estrados de este Tribunal para conocimiento público, de conformidad con los artículos 26, 27, 28 y 29 de la *Ley de Medios*.

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



Así por **unanimidad** de votos, lo resuelven y firman las integrantes y el integrante del Pleno del Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca, Magistrada Presidenta Maestra **Elizabeth Bautista Velasco**; Magistrado Maestro **Raymundo Wilfrido López Vásquez**, y la Maestra **Ledis Ivonne Ramos Méndez**²⁸, Coordinadora de Ponencia en funciones de Magistrada Electoral, quienes actúan ante el Encargado del despacho de la Secretaría General Licenciado **Rubén Ernesto Mendoza González**²⁹, quien autoriza y da fe.

²⁸ Nombramiento de la Magistrada en funciones, aprobado en sesión privada el veinticuatro de agosto de dos mil veintidós.

²⁹ Nombramiento del encargado del despacho de la Secretaría General, aprobado en sesión privada del veintinueve de julio de dos mil veintiuno.