



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

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

EXPEDIENTE: SUP-JDC-1413/2022

ACTORA: MARION ISABEL CORTES
SARMIENTO

RESPONSABLE: TRIBUNAL
ELECTORAL DE VERACRUZ

MAGISTRADO PONENTE: JOSÉ
LUIS VARGAS VALDEZ

SECRETARIO: JUAN DE JESÚS
ALVARADO SÁNCHEZ

COLABORARON: DANIEL
ERNESTO ORTÍZ GÓMEZ Y
RICARDO ARGUELLO ORTIZ

Ciudad de México, a veintiuno de diciembre de dos mil veintidós.

SENTENCIA

Que emite la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el juicio de la ciudadanía indicado al rubro, en el sentido de **revocar** la resolución dictada por el Tribunal Electoral de Veracruz dentro del expediente TEV-JDC-570/2022, que declaró inexistente la omisión legislativa de prever medidas afirmativas en favor de las personas con discapacidad.

ÍNDICE

RESULTANDO.....	1
CONSIDERANDO.....	2
RESUELVE.....	28

RESULTANDO

- 1 **I. Antecedentes.** De los hechos narrados en la demanda y de las constancias que integran el expediente, se advierte lo siguiente.

SUP-JDC-1413/2022

2 **A. Juicio ciudadano local.** El once de octubre de la presente anualidad, Marion Isabel Cortes Sarmiento, ostentándose como persona con discapacidad visual, promovió juicio ciudadano ante el Tribunal Electoral de Veracruz, por el que controvertió la presunta omisión del Congreso de dicho de estado de prever medidas afirmativas en favor de las personas con discapacidad dentro de la legislación electoral.

3 **B. Sentencia impugnada (TEV-JDC-570/2022).** El nueve de noviembre, el Tribunal Electoral de Veracruz dictó sentencia en el sentido de declarar inexistente las omisión legislativa planteada.

4 **II. Juicio ciudadano.** Inconforme con lo anterior, el dieciséis de noviembre, la actora presentó demanda de juicio ciudadano ante el Tribunal responsable, a fin de impugnar la sentencia previamente señalada.

5 **III. Turno.** Una vez recibidas las constancias, el Magistrado Presidente de esta Sala Superior ordenó integrar el expediente **SUP-JDC-1413/2022** y turnarlo a la Ponencia del Magistrado José Luis Vargas Valdez, para los efectos previstos en el artículo 19 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

6 **IV. Radicación, admisión y cierre de instrucción.** En su oportunidad, el Magistrado Instructor radicó, admitió el juicio ciudadano, y declaró cerrada la instrucción, quedando los autos en estado de dictar sentencia.

C O N S I D E R A N D O

PRIMERO. Jurisdicción y competencia

7 Esta Sala Superior es competente para conocer y resolver el presente juicio ciudadano porque es promovido por una ciudadana para controvertir una sentencia del Tribunal Electoral de Veracruz, en la que se determinó inexistente la omisión legislativa que atribuyó al Congreso de esa entidad federativa, de legislar para que las personas



con discapacidad accedan a cargos de elección popular, así como para que integren el Consejo General del Organismo Público Electoral Local.

- 8 Lo anterior, con fundamento en lo previsto en los artículos 41, párrafo tercero, base VI; y 99, párrafo cuarto, fracción V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 164, 165, 166, fracción III, inciso c), y 169, fracción I, inciso e), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; 3, párrafo 2, inciso c); 79, párrafo 1; 80, párrafos 1, inciso g), y 2; y 83 párrafo 1, inciso a), fracción II, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral; así como en la jurisprudencia 18/2014, de rubro: “**COMPETENCIA. CORRESPONDE A LA SALA SUPERIOR CONOCER DEL JUICIO DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL ELECTORAL CONTRA LA OMISIÓN LEGISLATIVA EN LA MATERIA**”.¹

SEGUNDO. Requisitos de procedencia

- 9 El juicio de la ciudadanía que se examina cumple con los requisitos de procedencia previstos en los artículos 7, párrafo 1; 8, párrafo 1; 9, párrafo 1; 13, párrafo 1, inciso b); 79; y 80, párrafo 1, inciso g), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación, de conformidad con lo siguiente:
- 10 **a. Forma.** La demanda se presentó por escrito, en ella se hace constar el nombre y la firma de quien promueve el medio de impugnación; se menciona el domicilio para oír y recibir notificaciones; se identifica el acto controvertido; se mencionan los hechos en que se basa la impugnación y se hacen valer agravios.
- 11 **b. Oportunidad.** La sentencia impugnada fue emitida el nueve de noviembre de dos mil veintidós, y le fue notificada a la actora al día

¹ La totalidad de la tesis y jurisprudencias de este Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación son consultables en: <https://www.te.gob.mx/IUSEapp/>

SUP-JDC-1413/2022

siguiente,² por lo que, el plazo para impugnar transcurrió del viernes once de noviembre al miércoles dieciséis de noviembre, ello sin considerar los días sábado doce y domingo trece por ser inhábiles, toda vez que, el asunto no está relacionado con el desarrollo de algún proceso electoral

12 Por tanto, si la demanda del juicio ciudadano fue presentada el dieciséis de noviembre, ello ocurrió dentro del plazo legal de cuatro días.

13 **c. Legitimación.** El medio de impugnación fue promovido por parte legítima, dado que la actora fue quien promovió el medio de impugnación primigenio ante el Tribunal Electoral de Veracruz.

14 **d. Interés jurídico.** Se satisface este requisito porque la actora combate la resolución del Tribunal local que declaró inexistente la omisión del Congreso de Veracruz de prever normatividad específica en materia de derechos político-electorales de las personas con discapacidad, lo cual incide en su esfera de derechos.

15 **e. Definitividad.** Está colmado este requisito, puesto que la actora agotó de manera previa el medio de impugnación ante el Tribunal Electoral de Veracruz, antes de acudir a esta instancia.

TERCERO. Estudio de fondo

I. Planteamiento del caso

16 Marion Isabel Cortes Sarmiento, como persona con discapacidad visual, promovió medio de impugnación ante el Tribunal Electoral de Veracruz, en contra de la supuesta omisión legislativa del Congreso de dicha entidad federativa de prever medidas afirmativas en favor de las personas con discapacidad, en específico planteó la necesidad de:

² Según consta en la cédula de notificación personal a foja 83 del expediente TEV-JDC-570/2022.



- 1) Instaurar una acción afirmativa para que las personas con discapacidad integren el Consejo General del Instituto Electoral Veracruzano; además de que, se incorporen medidas en favor de este grupo para que puedan acceder como servidores públicos en las diversas áreas de la autoridad administrativa electoral.
- 2) Implementar mecanismos que permitan a las personas con discapacidad, ejercer su derecho al voto activo de manera directa e independiente.
- 3) Establecer cuotas en el registro de candidaturas, por los principios de mayoría relativa y representación proporcional, al Congreso y los Ayuntamientos de la entidad.

II. Resolución impugnada

- 17 En la instancia previa, la actora planteó al Tribunal Electoral de Veracruz la supuesta omisión legislativa del Congreso de dicha entidad federativa de prever medidas afirmativas en favor de las personas con discapacidad dentro de la legislación electoral.
- 18 Al resolver el asunto, el tribunal local determinó que era **inexistente** la omisión legislativa, desestimando las temáticas siguientes.

A. Implementación de una acción afirmativa en la designación de los integrantes del Consejo General del OPLE, así como en el funcionariado del Instituto local.

- 19 La responsable resolvió que era **inatendible** la solicitud de la actora porque, el Congreso de Veracruz carecía de atribuciones para modificar los requisitos para la designación de las consejerías que integran el Consejo General del Instituto local, y el ingreso de los servidores públicos en los órganos del instituto local, porque tales aspectos estaban reservados al Congreso de la Unión; de ahí que, para el Tribunal local resultara evidente que tales temáticas habían

SUP-JDC-1413/2022

sido reservadas a la Federación, consecuentemente, no podían ser atendidas por el Congreso de Veracruz.

- 20 No obstante, el Tribunal responsable consideró que, a nivel administrativo, las autoridades electorales sí han implementado diversas medidas que aseguran la participación de las personas con discapacidad en la selección del funcionariado electoral.

B. Previsión de mecanismos que permitan a las personas con discapacidad, ejercer su derecho al voto activo, de manera directa e independiente.

- 21 Sobre el particular, el tribunal local calificó como **infundada** la omisión legislativa invocada, al considerar que, en la normativa electoral (nacional y local) estaban previstas una serie de directrices para asegurar que las personas con discapacidad pudieran ejercer su derecho al voto de manera directa e independiente.

- 22 La responsable justificó que, según lo establecido en el artículo 279, párrafo 2, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; con relación al diverso 206, párrafo tercero, del Código Electoral local, se desprendía la obligación de las autoridades en la materia electoral de facilitar el ejercicio del derecho al voto a las personas con discapacidad, así como asegurar su emisión en secrecía.

- 23 En consecuencia, señaló que, podía desprenderse la obligación a cargo de las autoridades administrativas electorales de implementar los mecanismos necesarios para tal efecto, entre las cuales estaba, la utilización de plantillas en Braille para que las personas con discapacidad visual pudieran emitir su voto

C. Acciones afirmativas para personas con discapacidad en las candidaturas al Congreso y los Ayuntamientos.



- 24 En relación con la presunta omisión legislativa para garantizar el derecho de las personas con discapacidad a ser postuladas en candidaturas a cargos de elección popular, el tribunal local declaró inatendible el planteamiento, al considerar que, de conformidad con lo previsto en el artículo 4, párrafo 1, inciso a), de la Convención de los derechos de las personas con discapacidad, el Estado mexicano podía adoptar medidas legislativas, administrativas y de cualquier otra índole, para hacer efectivos los derechos de este grupo vulnerable.
- 25 De acuerdo con la interpretación del tribunal responsable, las obligaciones derivadas de la convención implicaban que, a nivel legislativo el Estado mexicano se comprometió a eliminar cualquier medida de discriminación que por razón de discapacidad estuvieren contenidas en la constituciones, leyes generales y reglamentos; en consecuencia, como en la legislación local no existía ninguna restricción para que las personas con discapacidad pudieran ejercer sus derechos político-electorales, **no existía la omisión** planteada.
- 26 Con independencia de lo anterior, el órgano jurisdiccional estimó pertinente señalar que, el Instituto local, dentro del acuerdo OPLEV/CG113/2021, implementó medidas afirmativas en cargos de elección popular para las personas con discapacidad, garantizando que a dicho grupo vulnerable, los partidos políticos les asignaran una fórmula de diputaciones de representación proporcional, de entre los primeros diez lugares de la lista respectiva; asimismo, se previó que debía garantizárseles todo lo necesario para ejercer su cargo.

III. Pretensión y agravios

- 27 En contra de la referida resolución del Tribunal Electoral de Veracruz, la actora presentó juicio ciudadano para cuestionar que no se haya ordenado al Congreso del estado que legislara respecto de la temática de las omisiones que se invocaron en la demanda. Al efecto, expone los siguientes argumentos:

SUP-JDC-1413/2022

- Afirma que, el Congreso de Veracruz sí tiene atribuciones para implementar una cuota en favor de las personas con discapacidad en la integración del Consejo General del Instituto Electoral Veracruzano.
- Plantea que, la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como la legislación local, no desarrollan adecuadamente las medidas necesarias para garantizar que las personas con discapacidad ejerzan de manera directa, sin intermediarios, su derecho al voto activo.
- Señala que, le agravia que el tribunal local desechara su petición de acciones afirmativas para que, mediante cuotas reservadas, las personas con discapacidad estén en aptitud de acceder a candidaturas y cargos de elección popular en el poder legislativo y en los ayuntamientos de la entidad.

28 Conforme a ello, la litis en el presente asunto consiste en determinar si fue ajustado a Derecho que el tribunal local desestimara los planteamientos de la actora y considerara que no existía la omisión legislativa de prever medidas afirmativas en favor de las personas con discapacidad.

IV. Estudio de los agravios

29 Esta Sala Superior considera que los agravios precisados en los dos primeros puntos del apartado anterior resultan, por una parte, **infundados** y, por otra **inoperantes**; por su parte, son **sustancialmente fundados** los disensos referidos en el tercer punto de dicho apartado, según se expone a continuación.

A. Principio de igualdad y no discriminación.

30 Sobre el principio de igualdad y no discriminación, el artículo 1º, de la Constitución Federal, dispone que, en los Estados Unidos Mexicanos *“todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el*



Estado Mexicano sea parte”, además de establecer la prohibición general de “toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.”

- 31 El referido principio está reconocido en diversos instrumentos internacionales³ en los cuales también se prohíbe todo tipo de discriminación en perjuicio de la dignidad humana.
- 32 La Corte Interamericana de Derechos Humanos, en la Opinión Consultiva 18, solicitada por los Estados Unidos Mexicanos, señaló que el principio de igualdad tiene carácter *ius cogens*, es decir, que no admite acuerdo en contrario ni acto jurídico alguno que entre en conflicto con este principio. Asimismo, precisó que se trata de un principio que debe observarse en todos los ordenamientos internos y en todos los actos de cualquiera de sus poderes o de terceros que actúen bajo su tolerancia, aquiescencia o negligencia e, inclusive, genera efectos entre particulares.
- 33 Aunado a ello, señaló que, los Estados sólo podrán establecer distinciones objetivas y razonables, cuando éstas se realicen con el

³ Entre los tratados y convenciones que aluden a tal principio están, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores (artículo 2), la Convención Interamericana para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad (artículo 1.2.a); la Convención Interamericana contra toda Forma de Discriminación e Intolerancia (artículo 1.1); la Convención Interamericana contra el Racismo, la Discriminación Racial y Formas Conexas de Intolerancia (artículo 1.1); la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (artículo 1), y la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (artículo 1.1).

SUP-JDC-1413/2022

debido respeto a los derechos humanos y de conformidad con el principio de la norma que mejor proteja los derechos de la persona.⁴

34 Por su parte, en el Protocolo para juzgar con perspectiva de género, la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que, la igualdad como derecho, es una herramienta subjetiva para acceder a la justicia porque otorga titularidad a las personas para reclamar, por distintas vías, el ejercicio de otros derechos en condiciones efectivas de igualdad.

35 Asimismo, en el referido protocolo se señala que, como principio y como derecho, la igualdad implica una obligación a cargo del Estado, que deriva de mandatos constitucionales y convencionales y que demanda el acceso pleno en condiciones de igualdad sustantiva y no solo formal.

36 Ahora bien, la *Convención Interamericana contra toda Forma de Discriminación e Intolerancia*,⁵ en su artículo 1.1, define la discriminación como “*cualquier distinción, exclusión, restricción o preferencia, en cualquier ámbito público o privado, que tenga el objetivo o el efecto de anular o limitar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de uno o más derechos humanos o libertades fundamentales consagrados en los instrumentos internacionales aplicables a los Estados Partes.*”

37 Conforme a dicha Convención, la discriminación puede estar basada, entre otros motivos, en el sexo, orientación sexual, identidad y expresión de género o cualquier otra.

⁴ De acuerdo con lo dispuesto por los artículos 1 y 4 de la Constitución; 2.1, 3 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; 2.2 y 3 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; 1 y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 3 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales “Protocolo de San Salvador”.

⁵ El 21 de enero de 2020, México depositó el instrumento de ratificación de la Convención Interamericana contra Toda Forma de Discriminación e Intolerancia, ante la Organización de Estados Americanos.



- 38 Por otra parte, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha destacado que -a partir del principio de efecto útil y de las necesidades de protección de personas y grupos en situación de vulnerabilidad, marginalización y discriminación- el Estado se encuentra especialmente obligado a garantizar las condiciones jurídicas y administrativas que aseguren el ejercicio los derechos, en atención al principio de igualdad ante la ley.⁶
- 39 A su vez, ha señalado⁷ que el deber de adoptar medidas tiene dos vertientes: *i)* La supresión de las normas y prácticas de cualquier naturaleza que entrañen violación a las garantías previstas en la Convención; y, *ii)* La expedición de normas y el desarrollo de prácticas conducentes a la efectiva observancia de dichas garantías.
- 40 Por su parte, esta Sala Superior ha sostenido que, la igualdad y la no discriminación son principios que interactúan y coexisten a la par del disfrute de cualquier derecho humano y constituyen el aspecto positivo, incluyente e ideal, que favorece la máxima eficacia y protección de los derechos humanos y las libertades inseparables a la dignidad de las personas. La desigualdad y la discriminación son el matiz negativo, imperfecto y excluyente del ejercicio de los derechos humanos.⁸
- 41 Así, ello permite destacar, no sólo la relevancia del principio de igualdad y no discriminación, sino la prohibición de cualquier distinción, exclusión, restricción o preferencia, en cualquier ámbito, público o privado, basada, entre otros aspectos, en la identidad o expresión de género, la discapacidad o cualquier otra situación que atente contra la dignidad humana, cuando tengan por objeto o por

⁶ Caso Comunidad Indígena Xákmok Kásek Vs. Paraguay. Sentencia de 24 de agosto de 2010, párrafo 250.

⁷ Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Castillo Petruzzi y Otros Vs. Perú. Sentencia de 30 de mayo de 1999, párrafo 207.

⁸ Véase, entre otras, las sentencias dictadas en el juicio ciudadano SUP-JDC-92/2022, así como en el recurso SUP-REC-277/2020.

SUP-JDC-1413/2022

resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos político-electorales, y la necesidad de adoptar medidas de diferente índole para prevenir, proteger y reparar a las víctimas.

B. Omisión legal de establecer mecanismos para que personas con discapacidad puedan integrar el OPLE.

- 42 La actora impugna la decisión del tribunal local de declarar inexistente la omisión del Congreso del Estado de Veracruz para establecer disposiciones que permitan a personas con discapacidad la posibilidad de acceder y permanecer en los cargos de consejeras y consejeros del OPLE de dicha entidad federativa, así como en las diversas áreas del citado organismo público electoral.
- 43 Los agravios expuestos devienen, por una parte, **infundados** y, por otra, **inoperantes**, acorde con lo que se expone enseguida.
- 44 Lo **infundado** de los planteamientos acontece porque, en oposición a lo argumentado por la parte actora, el tribunal local se pronunció de manera correcta respecto de la presunta omisión que se invocaba, relativa a la falta de regulación, en la legislación electoral local, de mecanismos para que las personas con discapacidad estuvieran en posibilidad de acceder a los cargos de las consejerías electorales locales, así como en la integración de los órganos ejecutivos y técnicos del OPLE de Veracruz.
- 45 En efecto, al resolver la correspondiente impugnación, el Tribunal local fijó el marco normativo que estimó aplicable al caso concreto y, con base en ello, consideró inatendibles los agravios expuestos por la parte actora respecto a la presunta omisión del Congreso estatal de legislar en materia de designación de las personas que integran el Consejo General del OPLE de Veracruz, como consejeras y consejeros, así como para regular la selección, ingreso, capacitación, profesionalización, promoción, evaluación, rotación, permanencia y



disciplina de servidores públicos de los órganos ejecutivos y técnicos del indicado organismo electoral local.

- 46 No obstante lo resuelto, el tribunal local estimó pertinente describir una serie de acciones que, refirió, ha llevado a cabo el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, mediante la adopción de medidas necesarias, en los procedimientos de selección de consejeras y consejeros electorales de los OPLES, así como en los procedimientos de selección del SPEN, como diversas acciones llevadas a cabo por el OPLE de Veracruz, a efecto de asegurar la participación de las personas con discapacidad en condiciones de igualdad sustancial, mediante ajustes razonables y medidas necesarias para tal fin.
- 47 Ahora bien, aunque la pretensión perseguida por la parte actora en la presente instancia radica en que se determine la existencia de la omisión planteada y que se ordene al Congreso de Veracruz legislar para que se garantice la posibilidad de que las personas con discapacidad puedan acceder a los cargos de consejerías electorales locales en dicha entidad federativa, así como en la integración de los órganos ejecutivos y técnicos del OPLE, debe señalarse que, tal pretensión no puede ser alcanzada, ya que contrario a lo que se aduce en la demanda, fue correcta la decisión del tribunal local, puesto que, como acertadamente se señala en la sentencia controvertida, la regulación correspondiente a tales tópicos no se encuentra dentro de la competencia de los congresos locales.
- 48 Esta Sala Superior coincide con lo resuelto en la sentencia controvertida, toda vez que, como lo señaló el tribunal local, los congresos estatales carecen de atribuciones legales para regular los procedimientos de designación de consejerías locales electorales, así como para la regulación del acceso y permanencia en los cargos directivos, ejecutivo y técnicos de los OPLES.

SUP-JDC-1413/2022

- 49 En efecto, tratándose de la designación de consejerías electorales locales, el artículo 116, fracción IV, incisos b) y c), de la Constitución Federal indica que: en el ejercicio de la función electoral, a cargo de las autoridades electorales, entre otros, son principios rectores la certeza, y legalidad; y, los OPLE contarán con un órgano de dirección superior integrado, entre otros, por siete consejerías, una de las cuales ocupará la presidencia, tendrán derecho a voz y voto y durarán en sus cargos siete años.
- 50 En conformidad con los artículos 41, párrafo segundo, Base V, Apartado C, último párrafo, y 116, fracción IV, inciso c), párrafo 2º. de la Constitución, el Instituto Nacional Electoral es el órgano encargado de designar y remover a quienes integren los órganos de dirección superior de los institutos locales.
- 51 En los artículos 44, párrafo 1, inciso h), y 167, párrafo 1, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE) se establece la obligación del Consejo General de designar las consejerías del OPLE y que éstas inicien sus sesiones, a más tardar el treinta de septiembre del año anterior al de la elección ordinaria.
- 52 De la normativa citada se advierten algunos de los principios rectores de la función de los OPLE, y el periodo de duración de las consejerías y el momento en que los Consejos Generales de los OPLE deben quedar integrados.
- 53 Para la designación respectiva, en términos del artículo 101, de la LGIPE, se emite una convocatoria en la que se precisa el procedimiento que se habrá de seguir, la forma de cumplir con la paridad, los plazos, los órganos involucrados, los requisitos a cumplir y la documentación que se debe presentar.
- 54 Así, el procedimiento de designación se compone de una serie de etapas, que van desde la emisión de la convocatoria, el registro de aspirantes y cotejo documental; la verificación de requisitos; el



examen de conocimientos; un ensayo presencial; la valoración curricular y entrevista, y la designación de quien ocupará la consejería electoral vacante, tal como lo establece el artículo 7, párrafos 1, 2 y 5, del Reglamento del Instituto Nacional Electoral para la Designación y Remoción de las y los Consejeros Presidentes y las y los Consejeros Electorales de los OPLES (Reglamento de Designaciones).

- 55 Para la conducción del proceso, la Comisión de Vinculación con los OPLE, tiene a su cargo el desarrollo y vigilancia del proceso de designación y será quien propondrá al Consejo General del INE las personas para ocupar las vacantes que cumplan los requisitos para ocupar el cargo en la consejería electoral local correspondiente, según se prevé en el indicado artículo 101 de la LGIPE.
- 56 Por lo que respecta al Servicio Profesional Electoral Nacional, éste comprende la selección, ingreso, capacitación, profesionalización, promoción, evaluación, rotación, permanencia y disciplina de las y los servidores públicos de los órganos ejecutivos del Instituto Nacional Electoral y de los Organismos Públicos Locales en materia electoral.
- 57 Al respecto, en el artículo 203, numeral 1, inciso c), de LGIPE se refiere que, en el Estatuto se establecerán las normas necesarias para el reclutamiento y selección de los interesados en ingresar a una plaza del Servicio Profesional Electoral Nacional a través del concurso público.
- 58 Por su parte, el artículo 202 del Estatuto del Servicio Profesional Electoral Nacional y del Personal de la Rama Administrativa prevé que el concurso público consistirá en un conjunto de procedimientos para el reclutamiento y la selección de los mejores aspirantes para ocupar plazas de cargos o puestos del Servicio Profesional Electoral Nacional.

SUP-JDC-1413/2022

- 59 La Dirección Ejecutiva del Servicio Profesional Electoral Nacional será responsable de emitir las convocatorias del concurso público para ocupar cargos y puestos del Servicio Profesional Electoral Nacional del Sistema del Instituto.
- 60 En el artículo 75 de los Lineamientos del concurso público del Servicio Profesional Electoral Nacional del Sistema del Instituto Nacional Electoral, se establece que, con posterioridad a la designación de personas ganadoras, la DESPEN integrará y publicará, en un plazo no mayor a quince días hábiles, una Lista de Reserva que incluirá a las personas que declinaron ocupar una plaza vacante en el primer ofrecimiento, así como a las personas no ganadoras que hayan aprobado todas las fases y etapas del Concurso y cuya calificación final sea 7.00 o superior.
- 61 Asimismo, en dicho numeral se precisa, entre otras cuestiones, que dicha Lista estará ordenada de mayor a menor calificación y tendrá una vigencia de hasta un año a partir de su publicación.
- 62 Como puede advertirse de lo anterior, tal como lo razonó el tribunal local, la regulación de la designación de consejerías electorales, así como del personal de los OPLES, se encuentra prevista en la LGIPE, es decir, en una legislación cuya competencia para emitirla y, en su caso, reformarla y/o añadirla corresponde de manera exclusiva al Congreso de la Unión, por lo que no se encuentra dentro del catálogo de los congresos locales legislar sobre tales tópicos, al carecer de competencia para ello, acorde con lo previsto en la Carta Magna.
- 63 Ahora bien, la parte actora se concreta a señalar de manera dogmática y subjetiva que, le agravia la resolución del tribunal local por no haber ordenado al poder legislativo de Veracruz que legislara para que las personas con discapacidad puedan formar parte activa como titulares en el Consejo General del OPLE y sus demás áreas, sobre la base que es incorrecto que se haya considerado que ello no



es una atribución del Congreso local, puesto que, afirma, el tribunal local desatendió lo resuelto en el expediente SUP-AG-157/2022.

64 Lo incorrecto de la premisa acontece porque, la parte recurrente considera que, en el indicado asunto general SUP-AG-157/2022, esta Sala Superior ordenó al tribunal electoral de Michoacán que mandatara al congreso local que emitiera legislación para que las personas con discapacidad pudieran acceder a los cargos de consejerías electorales del OPLE de Michoacán, así como ocupar otros cargos en dicho organismo, por lo que, la parte recurrente concluye que, dada esa decisión, los congresos locales tienen atribuciones para legislar en materia de designación de consejerías electorales.

65 Así, estima que, si esta Sala Superior ya ha ordenado que se legisle al respecto por un congreso local, fue indebido que el tribunal local hubiese considerado que, el Congreso de Veracruz carecía de atribuciones para regular la posibilidad de que las personas con discapacidad puedan acceder al cargo de consejeras y consejeros electorales, así como a diversos cargos en el OPLE de dicha entidad federativa.

66 No obstante, la parte ahora recurrente pierde de vista que, en el precisado asunto general lo que se ordenó fue que se emitiera pronunciamiento respecto de las omisiones que el tribunal local consideró que era incompetente, al considerarse que el Tribunal Electoral de Michoacán sí tenía atribuciones para pronunciarse sobre la totalidad de las omisiones planteadas en la respectiva demanda, **sin que al efecto se haya ordenado al tribunal local que tuviera por actualizadas las omisiones y que se debía ordenar al Congreso local que legislara al respecto.**

67 Por su parte, según se advierte en la sentencia ahora controvertida, el tribunal electoral de Veracruz sí emitió pronunciamiento respecto

SUP-JDC-1413/2022

de las omisiones planteadas por la parte actora, en el sentido de considerar que, el Congreso local carecía de atribuciones para legislar en materia de acceso a los cargos de consejerías electorales como a la integración de personal en los diversos órganos ejecutivos y técnicos del OPLE de Veracruz.

68 Ahora bien, la parte actora se concreta a plantear que, de manera indebida el tribunal local no ordenó al Congreso de Veracruz que legislara para garantizar la posibilidad de las personas con discapacidad de acceder a los cargos de consejeras y consejeros electorales, así como a integrar las diversas áreas del OPLE, sin controvertir frontalmente las razones que sustentan la decisión del tribunal de Veracruz de considerar que la legislatura estatal carecía de competencia para pronunciarse al respecto.

69 En efecto, la parte actora se concreta a señalar que, no son suficientes las medidas implementadas por el Instituto Nacional Electoral para la selección de personal del OPLE, las cuales fueron señaladas en la sentencia controvertida como argumentos secundarios a la razón principal que sustenta la decisión, sin que la actora exponga argumentos encaminados a precisar por qué considera que, contrario a lo razonado por el tribunal local, el Congreso del estado de Veracruz sí cuenta con atribuciones para legislar respecto de la designación de consejeras y consejeros electorales, así como para la selección del personal del OPLE.

70 Además, la parte actora no emite argumentos para desvirtuar los razonamientos que expuso el tribunal local respecto a que:

- Es competencia exclusiva del Congreso de la Unión la expedición de leyes generales que distribuyan la competencia que corresponde a la federación y las entidades federativas en materia electoral.
- Que, conforme a la Constitución y la LGIPE, la designación de las personas que ocupen las consejerías del Consejo General



de los OPLES, es una atribución exclusiva que corresponde al Consejo General del Instituto Nacional Electoral.

- Que la Constitución Federal establece una reserva de ley para que el Congreso de la Unión expidiera la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales reglamenta el procedimiento para la designación de quienes ocupen las consejerías del Consejo General de los OPLES, así como las bases específicas a las cuales se sujeta el procedimiento de designación de las consejerías electorales locales.
- Que en la Carta Magna y en la LGIPE se prevén, de igual manera, la existencia del Servicio Profesional Electoral Nacional (SPEN), al que corresponde la selección, ingreso, capacitación, profesionalización, promoción, evaluación, rotación, permanencia y disciplina de los servidores públicos de los órganos ejecutivos y técnicos de los OPLES, así como las bases para la organización del SPEN, así como los mecanismos de su funcionamiento y la regulación de los procedimientos respectivos de selección, ingreso, capacitación, profesionalización, promoción, evaluación, rotación, permanencia y disciplina de los servidores públicos de los órganos ejecutivos y técnicos de los OPLES.

71 La parte recurrente tampoco controvierte la conclusión a la que arribó el tribunal local respecto a que, si la regulación de los procedimientos para la designación de consejerías electorales del OPLE de Veracruz, así como para la selección de ingreso de las personas servidores públicos de los órganos ejecutivos y técnicos de dicho órgano electoral administrativo, correspondía en exclusiva al Congreso de la Unión, como al Consejo General del Instituto Nacional Electoral, era evidente que, el Congreso del estado de Veracruz carecía de competencia para legislar sobre tales tópicos, así como para realizar cualquier reforma a la Ley General.

C. Derecho al voto activo de las personas con discapacidad.

72 La actora refiere que, la legislación electoral omite prever medidas específicas en favor de las personas con discapacidad al momento de emitir su voto, pues considera que deben precisarse los mecanismos de accesibilidad a las instalaciones, así como en el manejo de la documentación electoral, de manera que, las personas con discapacidad no requirieran ser asistidas al emitir su sufragio.

73 En ese sentido, desde su perspectiva, resulta inadecuado lo determinado por el Tribunal local, quien consideró que, de conformidad con lo previsto en la normativa aplicable, el diseño de estos mecanismos recaía en las autoridades administrativas electorales.

74 Esta Sala Superior considera que, el planteamiento es **infundado** porque, contrariamente a lo argumentado por la parte actora, como acertadamente lo consideró el tribunal local, en la normativa (tanto federal como local) sí están previstas una serie de obligaciones a cargo de las autoridades administrativas electorales para asegurar que las personas con discapacidad puedan emitir su voto en condiciones de accesibilidad y que respeten su autonomía.

75 En efecto, en el artículo 7, párrafo 5, de la LGIPE se garantiza que el ejercicio de los derechos político-electorales debe realizarse sin discriminación alguna, entre ellas las condiciones de discapacidad.

76 Asimismo, en los artículos 253, párrafo 7; y 255, párrafo 1, incisos a) y b), de la ley general en comento, se prevé que al determinar la ubicación de las casillas el Instituto Nacional Electoral debe preferir aquellas localizaciones en donde se facilite el acceso de los electores y se asegure la instalación de mamparas que garanticen la secrecía del voto.

77 Inclusive el artículo 279, párrafo 2, de la citada ley prevé la posibilidad de que las personas que estén impedidas para marcar su voto puedan ser asistidas por otra de su confianza.



- 78 A nivel local, los artículos 186, segundo párrafo; 206, tercer párrafo; y 209, fracción I, del Código Electoral de Veracruz, establecen la obligación del Instituto local de ubicar las casillas en locaciones que faciliten el acceso a las personas con discapacidad; permitiendo que dada su condición de vulnerabilidad puedan emitir su voto de manera preferente, y que, en caso de necesitarlo, puedan ser asistidos al emitir su sufragio.
- 79 Aún más, de manera específica, en el artículo 38 de la Ley para la integración de las personas con discapacidad del estado de Veracruz, se prevé como obligación específica de las autoridades estatales el promover que las personas con discapacidad ejerzan sus derechos políticos en condiciones de equidad, de manera concreta, garantizando el ejercicio de su voto de forma libre y secreta, así como promoviendo el uso del sistema Braille y de nuevas tecnologías para la emisión del sufragio.
- 80 Derivado de tales obligaciones y ante el reconocimiento a las limitaciones a las que se ven sometidas las personas con discapacidad, el Instituto Nacional Electoral emitió el acuerdo INE/CG161/2017,⁹ por el que se aprobó el "*Protocolo para la inclusión de las personas con discapacidad como funcionarios y funcionarias de Mesas Directivas de Casilla*", en el cual se prevén, entre otros, los siguientes mecanismos para la participación efectiva de las personas con discapacidad:
- Utilización de plantillas de las boletas y urnas con señalamientos en Braille.
 - Mampara adaptada a los usuarios con silla de ruedas y talla baja.
 - Atención preferencial en la emisión del voto.

⁹ Consultable en:
https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5485809&fecha=07/06/2017#gsc.tab=0

SUP-JDC-1413/2022

- Capacitación de las y los funcionarios electorales sobre los protocolos de atención a personas con discapacidad.
- Permitir el voto asistido por persona de confianza.
- Acceso con animales de asistencia (perros guía).
- Prever que las casillas se instalen en planta baja, cuenten con rampas de acceso y cajones de estacionamiento preferenciales.

81 De esta manera, para esta Sala Superior resulta evidente que, como lo precisó el tribunal local, en la normativa para la emisión del sufragio sí están previstas las medidas para hacer accesible a las personas con discapacidad su derecho a la emisión del sufragio, al establecer la obligación de las autoridades electorales de prever mecanismos que garanticen condiciones estructurales y materiales mínimas para que puedan ejercer el voto las personas con discapacidad y, al respecto, las autoridades administrativas electorales han dictado medidas encaminadas a cumplir esa obligación establecida normativamente.

82 Lo anterior, sin que este órgano jurisdiccional deje de advertir que, en el caso de las medidas legislativas previstas en la normativa local, las disposiciones antes descritas son acordes con el ámbito de libertad configurativa con el que cuentan las entidades federativas para reglamentar la emisión del voto de las personas con discapacidad, sin que se advierta un déficit en el modelo regulatorio.

83 Esto es así, pues bajo el esquema actual se permite que sean las propias autoridades administrativas quienes adecuen y perfeccionen los mecanismos de ejercicio del voto, a partir de la experiencia adquirida en el desarrollo de los procesos electorales.

84 En ese sentido, la supuesta deficiencia legislativa corresponde a una opinión de la parte quejosa puesto que, no demuestra de qué manera



las actuales previsiones lesionan su derecho para emitir el voto de manera directa e independiente.

- 85 Se considera lo anterior, porque el régimen regulatorio actual reconoce las limitaciones a las que se ven sometidas las personas con discapacidad y, a partir de ello, se les dota de elementos y condiciones de accesibilidad que garanticen su autonomía, al promover entre otras medidas, el uso del sistema Braille y de nuevas tecnologías para la emisión del sufragio.

D. Análisis respecto del pronunciamiento relativo a la omisión de legislar para que personas con discapacidad puedan acceder a candidaturas.

- 86 Suplidos en su deficiencia, de conformidad con lo establecido en el artículo 23 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, son **sustancialmente fundados** los agravios en que la actora se queja que, de manera indebida el tribunal local desestimó su planteamiento de la implementación legal de acciones afirmativas para que, mediante cuotas reservadas, las personas con discapacidad estuvieran en condiciones de poder acceder a candidaturas y cargos de elección popular en el poder legislativo y los ayuntamientos de la entidad.
- 87 Tal calificativa acontece porque, al emitir su determinación, la autoridad responsable dejó de advertir en su integridad los planteamientos expuestos en la demanda, puesto que, de manera imprecisa e incorrecta consideró que se estaba cuestionando si en la legislación electoral de Veracruz existían restricciones a la participación política de las personas con discapacidad en los procesos electorales, lo que llevó al tribunal local a decretar la inexistencia de la omisión legislativa que se reclamaba.

SUP-JDC-1413/2022

- 88 En efecto, como lo señala la actora, el tribunal local desestimó el planteamiento al considerar, esencialmente que, no existía la omisión invocada; ello, toda vez que, de manera indebida desatendió la pretensión expuesta en la demanda, consistente en la necesidad de que el Congreso del estado legislara para que se diera la implementación en la legislación local de medidas para que las personas con discapacidad estuvieran en aptitud de acceder a la postulación en candidaturas a cargos de elección.
- 89 En tal sentido, si un elemento fundamental del proceso impugnativo es el acto reclamado, ya que sobre éste recaen las pretensiones de los promoventes, el análisis del órgano jurisdiccional que resolverá la controversia debe realizarse con base en los planteamientos que como argumentos o agravios son expuestos por el demandante, a efecto que, derivado del estudio atinente, se revoque, modifique o confirme el acto o resolución combatido o, en su caso, se haga la declaración correspondiente sobre la petición sometida a su consideración.
- 90 Ahora bien, aun cuando las autoridades jurisdiccionales cuentan con facultades amplias para analizar los argumentos sujetos a su conocimiento, tienen la obligación de desentrañar el verdadero sentido de lo que se quiso expresar, más allá de la literalidad de la demanda, sin que ello signifique que puede variar el sentido esencial de la impugnación, esto es, el acto reclamado.
- 91 En la instancia local, con sustento en el hecho de que las acciones afirmativas implementadas por la autoridad electoral administrativa resultaban insuficientes para lograr la efectiva postulación de personas con discapacidad en candidaturas, por lo que deberían plasmarse en la ley, la promovente solicitó que se declarara la existencia de la omisión legislativa por parte del Congreso del estado de Veracruz de implementar **una cuota de candidaturas para personas con discapacidad**, que garantice su acceso al ejercicio de



cargos de elección popular, lo cual sustentó en la obligación establecida en el artículo 4, párrafo 1, inciso A), de la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad, para que los Estados Parte adopten las medidas legislativas, administrativas y de otra índole, que sean necesarias para hacer efectivos los derechos reconocidos en la propia convención.

- 92 No obstante, el estudio que al efecto realizó el tribunal local se centró en establecer consideraciones encaminada a evidenciar que, en el marco normativo previsto tanto en la Constitución Federal, en la Constitución local, en las leyes generales en la materia y en el código electoral local **no había restricción alguna para que las personas con discapacidad ejercieran sus derechos político-electorales**, lo cual incluso pretendió robustecer con la argumentación de que el Consejo General del OPLE de Veracruz, con antelación había establecido una acción afirmativa en favor de las personas con discapacidad, a través de la emisión de Lineamientos para la implementación de acciones afirmativas en cargos de elección popular en favor de las personas de la diversidad sexual, afroamericanas o con algún tipo de discapacidad.
- 93 En tal estado de cosas, si la actora controvertió ante el tribunal local, no la existencia de restricciones legales para lograr la efectiva participación de las personas con discapacidad en candidaturas, sino que cuestionó la falta de regulación en la legislación electoral de “cuotas” como medidas que garanticen la postulación de personas de ese grupo vulnerable en los procesos electorales para integrar el poder legislativo y los ayuntamientos de la entidad, es evidente que en la sentencia controvertida no se atendió adecuadamente el agravio expuesto.
- 94 Por ende, para esta Sala Superior, fue indebido el pronunciamiento que al efecto emitió el tribunal local, puesto que sustentó la determinación en un análisis incorrecto de los planteamientos de la

SUP-JDC-1413/2022

ahora recurrente, sin advertir lo realmente fue expuesto como pretensión en la demanda, con lo que resolvió aspectos relacionados con tópicos que no atendieron a la verdadera intención plasmada en los agravios que fueron puestos a su consideración.

95 Esto es así, ya que, a efecto de garantizar una tutela judicial efectiva, completa y eficaz, el Tribunal Electoral de Veracruz debió de atender la totalidad de los planteamientos expuestos por la actora, tomando en cuenta su verdadera intención, para estar en posibilidad de verificar si, como lo alegaba la actora, existía la omisión legislativa invocada para, en su caso, ordenar al Congreso local que emitiera la legislación respectiva que garantizara el derecho de las personas con discapacidad a ser postuladas en las candidaturas a cargos de elección popular; o, en su caso, determinar que no existía la omisión reclamada.

96 En tal sentido, era imperativo para el tribunal local realizar el estudio atinente para, en principio, verificar si efectivamente existía o no la falta de regulación legal de medidas que permitan que las personas con discapacidad efectivamente puedan ser postulados en candidaturas, mediante el establecimiento de un porcentaje determinado de espacios electorales (cuotas) que les garanticen esa postulación. Lo anterior para que, una vez determinado lo anterior, determinar si resultaba necesario o no ordenar al Congreso local que legislara al respecto.

97 En ese tenor, es evidente que, contrario a lo razonado por el tribunal responsable, dado que en la demanda se señaló que en la legislación de Veracruz no se encontraba garantizado el derecho de todas las personas 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, lo cual consideraban discriminatorio en perjuicio de las personas con discapacidad, el pronunciamiento del tribunal local resulta incorrecto.



- 98 Ello es así porque como se precisó, al realizar el estudio el tribunal local consideró que **no existía disposición alguna que restringiera el derecho de las personas con discapacidad a postularse en candidaturas**, cuando el planteamiento estaba dirigido a evidenciar la inexistencia de medidas en el marco jurídico local, por lo cual debió enfocarse en determinar, de inicio, si existía o no la omisión legislativa reclamada y, con base en ello, concluir si era procedente o no ordenar al Congreso local que emitiera la legislación respectiva.
- 99 Bajo esa lógica, esta Sala Superior considera que, la sentencia impugnada no se ajusta al principio de congruencia, que obliga a todo juzgador a resolver los asuntos que son sometidos a su consideración en los términos que son demandados, por lo que resulta contraria al mandato contenido en la jurisprudencia 28/2009 de esta Sala Superior, cuyo rubro es **CONGRUENCIA EXTERNA E INTERNA. SE DEBE CUMPLIR EN TODA SENTENCIA**,¹⁰ dado que, emitió una determinación que adolece de congruencia externa que, como principio rector de toda sentencia, consiste en la plena coincidencia que debe existir entre lo resuelto, en un juicio o recurso, con la litis planteada por las partes, en la demanda respectiva y en el acto o resolución objeto de impugnación, sin omitir o introducir aspectos ajenos a la controversia.
- 100 Esto es así, porque, si el órgano jurisdiccional local, al resolver el medio de impugnación se apoyó en elementos ajenos a la controversia, dejó de resolver sobre lo planteado y decidió algo distinto, incurriendo en el vicio de incongruencia de la sentencia, que la torna contraria a Derecho.

V. Efectos.

¹⁰ Aprobada por la Sala Superior en sesión pública celebrada el siete de octubre de dos mil nueve, por unanimidad de votos y la declaró formalmente obligatoria.

SUP-JDC-1413/2022

- 101 En razón de lo **fundado** de los agravios respecto a la omisión legislativa atinente a la implementación de medidas legales que garanticen la postulación de personas con discapacidad a cargos de elección popular, lo procedente es **revocar** la resolución impugnada, para los efectos siguientes:
- 102 a) El Tribunal Electoral de Veracruz, **en un plazo de diez días hábiles**, contados a partir de la notificación de la presente sentencia, debe emitir una nueva resolución en la que atienda los agravios expuestos en la demanda, debiendo pronunciarse respecto a si existe o no a la omisión legislativa que se atribuye al Congreso de dicha entidad federativa, relativa a la implementación de medidas que garanticen la postulación de personas con discapacidad en candidaturas a cargos de elección popular en el poder legislativo y los ayuntamientos.
- 103 b) Una vez hecho lo anterior, dentro de las **veinticuatro horas siguientes** a que ello acontezca, deberá informarlo a esta Sala Superior.

Por lo expuesto y fundado, se

R E S U E L V E

ÚNICO. Se **revoca** la sentencia impugnada, para los efectos precisados en esta ejecutoria.

NOTIFÍQUESE en términos de Ley.

En su oportunidad, devuélvanse las constancias atinentes y archívese el presente asunto como definitivamente concluido.

Así lo resolvieron, por **unanimidad** de votos, la Magistrada y los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con la ausencia del Magistrado Indalfer Infante Gonzales y la Magistrada Mónica Aralí Soto Fregoso



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SUP-JDC-1413/2022

ante el Secretario General de Acuerdos, quien autoriza y da fe de que la presente sentencia se firma de manera electrónica.

Este documento es una representación gráfica autorizada mediante firmas electrónicas certificadas, el cual tiene plena validez jurídica de conformidad con los numerales segundo y cuarto del Acuerdo General de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación 3/2020, por el que se implementa la firma electrónica certificada del Poder Judicial de la Federación en los acuerdos, resoluciones y sentencias que se dicten con motivo del trámite, turno, sustanciación y resolución de los medios de impugnación en materia electoral.