



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

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

EXPEDIENTE: SUP-JDC-335/2023

PARTE ACTORA: ELIMINADO. FUNDAMENTO LEGAL: ART. 116 DE LA LGTAIP. DATOS PERSONALES QUE HACEN A UNA PERSONA FÍSICA IDENTIFICADA O IDENTIFICABLE¹

RESPONSABLE: TRIBUNAL ELECTORAL DEL ESTADO DE QUÉRETARO

MAGISTRADA PONENTE: JANINE M. OTÁLORA MALASSIS

SECRETARIAS: MARCELA TALAMÁS SALAZAR Y MARIBEL TATIANA REYES PÉREZ

COLABORÓ: JUAN PABLO ROMO MORENO

Ciudad de México, veinticinco de octubre de dos mil veintitrés.²

La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación³ **confirma** la sentencia⁴ del Tribunal Electoral de Querétaro⁵ -emitida en cumplimiento a de lo determinado por este órgano jurisdiccional-⁶ en la que concluyó la inexistencia de la omisión legislativa relativa en materia de derechos político-electorales de las personas con discapacidad y de la diversidad sexual y de género.

ANTECEDENTES

1. Sentencia local que declaró la existencia de la omisión legislativa (TEEQ-JDL-7/2023). El diez de julio, el Tribunal local determinó, entre otras cosas, la existencia de la omisión legislativa por parte del Congreso del Estado en materia de derechos político-electorales de las personas LGBTTTTIQA+, por lo que le ordenó implementar medidas al respecto.

¹ Eliminado. Fundamento Legal: Art. 116 de la LGTAIP. Datos personales que hacen a una persona física identificada o identificable. En lo subsecuente, parte actora o parte promovente.

² En adelante, todas las fechas corresponderán al presente año, salvo mención en contrario.

³ En lo siguiente, Sala Superior.

⁴ Dictada en el expediente Eliminado. Fundamento Legal: Art. 116 de la LGTAIP. Datos personales que hacen a una persona física identificada o identificable.

⁵ En lo subsecuente Tribunal local o Tribunal responsable.

⁶ Eliminado. Fundamento Legal: Art. 116 de la LGTAIP. Datos personales que hacen a una persona física identificada o identificable.

2. Publicación de la reforma. El quince de julio se publicó en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Querétaro “La Sombra de Arteaga”, la “Ley que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley Electoral de Querétaro”.

3. Primer demanda de juicio local. En contra de ello, el diecinueve de julio, la parte actora presentó demanda de juicio de la ciudadanía local ante el Tribunal responsable por considerar que en esa Ley persiste la omisión legislativa de establecer acciones afirmativas para el proceso electoral local 2023-2024 a favor de grupos de atención prioritaria, entre los que se encuentran las personas con discapacidad y las personas de la comunidad LGBTTTTIQA+.

4. Primera resolución del Tribunal local (Eliminado. Fundamento Legal: Art. 116 de la LGTAIP. Datos personales que hacen a una persona física identificada o identificable). El veintiuno de julio, el Tribunal responsable “confirmó” la Ley impugnada, en lo que fue materia de controversia.

5. Primer juicio de la ciudadanía federal (Eliminado. Fundamento Legal: Art. 116 de la LGTAIP. Datos personales que hacen a una persona física identificada o identificable). El veinticinco de julio, la parte actora presentó demanda para controvertir la determinación precisada en el párrafo inmediato anterior. El dieciséis de agosto, esta Sala Superior revocó la resolución del Tribunal local para que emitiera una nueva determinación en la que atendiera los agravios que fueron hechos valer en la demanda primigenia indicando si existía o no la omisión que le fue planteada.

6. Sentencia emitida en cumplimiento (acto impugnado). En cumplimiento a la determinación de esta Sala Superior, el treinta y uno de agosto, el Tribunal local emitió sentencia en la que, entre otras cosas, determinó la inexistencia de la omisión legislativa por parte del Congreso de Querétaro.

7. Segundo juicio de la ciudadanía. Inconformes, el siete de septiembre, la parte actora presentó ante el Tribunal responsable demanda de juicio de la ciudadanía para combatir la resolución precisada en el párrafo que antecede.

8. Integración y turno. Recibidas las constancias, la Presidencia de la Sala Superior ordenó integrar el expediente SUP-JDC-335/2023, así como turnarlo a la ponencia de la Magistrada Janine M. Otálora Malassis, donde se radicó.



9. Admisión y cierre de instrucción. En su oportunidad, la Magistrada Instructora admitió la demanda, ordenó el cierre de la instrucción y la elaboración del proyecto para someterlo a la decisión del Pleno de la Sala Superior.

RAZONES Y FUNDAMENTOS

Primera. Competencia. Esta Sala Superior es competente para resolver el juicio de la ciudadanía promovido en contra de la sentencia del Tribunal local por la que, entre otras cosas, determinó la inexistencia la omisión legislativa relativa de implementar medidas que garanticen de manera efectiva la postulación en candidaturas de personas con discapacidad, así como de integrantes de la comunidad LGTBTTIQA+, y su representación en cargos de elección popular en el poder legislativo y los ayuntamientos del Estado de Querétaro, para el proceso electoral local 2023-2024.⁷

Segunda. Requisitos de procedencia.⁸ Se cumplen conforme a lo siguiente:

1. Forma. La demanda precisa el Tribunal responsable, la determinación impugnada, los hechos, los agravios y cuenta con firmas autógrafas.

2. Oportunidad. La sentencia impugnada fue notificada el viernes uno de septiembre a la parte actora de manera personal en el domicilio que indicó para tal efecto. Si la impugnación se presentó el jueves siete siguiente, la demanda es oportuna.⁹

El cómputo de los días se realiza excluyendo en el cálculo al sábado dos y domingo tres de septiembre, dado que si bien la controversia se relaciona con el próximo proceso electoral del estado de Querétaro, que iniciará entre el dieciséis y treinta y uno de octubre del año previo al de la elección que

⁷ 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". Consultable en la Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 7, Número 15, 2014, páginas 23 y 24

⁸ Previstos en los artículos 7, párrafo 2, 9, párrafo 1, 12, 13 y 79, párrafo 1 de la Ley de Medios.

⁹ De conformidad con el artículo 8 de la Ley de Medios, que establece que los medios de impugnación deberán presentarse dentro de los cuatro días contados a partir del día siguiente a aquél en que se tenga conocimiento del acto o resolución impugnado. La constancia de notificación se encuentra en la foja 1046 del Tomo II del expediente electrónico.

corresponda;¹⁰ es evidente que la presente controversia tiene lugar previo al inicio del referido proceso, lo que justifica que, para efecto de la oportunidad, se excluyan los días sábado y domingo.

3. Legitimación e interés jurídico. Se cumple ya que **Eliminado. Fundamento Legal: Art. 116 de la LGTAIP. Datos personales que hacen a una persona física identificada o identificable**, como personas LGBTTTIQA+; así como **Eliminado. Fundamento Legal: Art. 116 de la LGTAIP. Datos personales que hacen a una persona física identificada o identificable**, como persona con discapacidad, fueron quienes promovieron la demanda primigenia que inició la cadena impugnativa ante el Tribunal local y aducen que el fallo emitido en cumplimiento a lo determinado por esta Sala Superior vulnera los derechos político-electorales de las poblaciones a las que pertenecen.

4. Definitividad. Se satisface porque no existe otro medio de impugnación que deba agotarse de forma previa.

Tercera. Contexto. Derivado de una primera impugnación, el Tribunal local determinó que el Congreso local había sido omiso ya que no había legislado en materia de derechos político-electorales de las personas LGBTTTIQA+.

Luego, se publicó la “Ley que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley Electoral de Querétaro”. En lo que interesa al caso, se previó:

Artículo 5. Para efectos de...

II. En lo que...

q) Grupos de atención prioritaria: Sectores de la población que presentan condiciones de vulnerabilidad y marginación que dificultan el acceso a sus derechos político electorales, y que a saber son: personas con discapacidad, personas de la comunidad de la diversidad sexual LGBTTTIQA+, personas migrantes, personas jóvenes, personas adultas mayores y personas afrodescendientes.

Artículo 162. Las listas de...

Cada partido político, en la integración de las planillas de cada Ayuntamiento, postulará al menos una fórmula que se integre por una persona perteneciente a los grupos de atención prioritaria. Para el caso de las candidaturas a Diputados Locales por el principio de mayoría relativa o de representación proporcional, cada partido político deberá postular al menos una fórmula que se integre por una persona perteneciente a los grupos de atención prioritaria.

En contra de ello, la parte actora presentó demanda de juicio de la ciudadanía local por considerar que en esa Ley persistía la omisión legislativa de establecer

¹⁰ Artículo 93 de la Ley Electoral del Estado de Querétaro.



acciones afirmativas para personas con discapacidad y las personas de la comunidad LGBTTTIQA+.

El Tribunal responsable “confirmó” la Ley controvertida, en lo que fue materia de controversia por lo que la parte actora presentó demanda para controvertir esa sentencia. Esta Sala Superior revocó la resolución del Tribunal local que confirmó la Ley impugnada, a efecto de que emitiera una nueva determinación en la que atendiera los agravios que fueron hechos valer en la demanda primigenia, debiendo indicar si existía o no la omisión legislativa local que le fue planteada.

En la sentencia local que se dictó en cumplimiento a lo ordenado por esta Sala Superior se declaró inexistente la omisión legislativa relativa relacionada con implementar medidas que garanticen la postulación de candidaturas de personas con discapacidad y de la comunidad LGBTTTIQA+ y su representación en cargos de elección popular (congreso local y ayuntamientos) para el proceso electoral local 2023-2024. Asimismo, la reforma referida se “confirmó” en lo que fue materia de impugnación.

La responsable calificó los agravios como infundados porque una omisión legislativa relativa conlleva un actuar legislativo deficiente o incompleto al cumplir con una obligación, lo cual no se materializaba respecto del artículo 5.II.q, pues el hecho de que se establezca la terminología de “grupos de atención prioritaria”, contrario a lo que sostienen las partes actoras, de manera alguna significa desdeñarlas como grupos de atención prioritaria.

Ello, porque a través de una interpretación sistemática y funcional de ese artículo y del marco jurídico aplicable, se desprende que, en principio, sí se incluyen expresamente a las personas que integran los grupos a los que pertenecen las partes actoras.

Así, en la literalidad del artículo en cuestión queda evidenciado que no se materializa la omisión de la que se agravian. Además, en la Constitución Federal no existe un mandato expreso que obligue al legislativo local a incluir la medida en los términos en que refieren las personas actoras, tal como resolvió la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la acción de inconstitucionalidad 50/2022 y sus acumulados.

SUP-JDC-335/2023

La responsable adujo que, pese al reconocimiento de las condiciones de desventaja en que se encuentran las personas con discapacidad o pertenecientes a la comunidad LGBTTTIQA+, ello no genera por sí mismo la obligación de implementar una acción afirmativa específica, máxime que existe libertad legislativa para regular tales alcances.

Asimismo, concluyó que no existe obligación de referirse en la Ley impugnada, de manera diferenciada a las personas con discapacidad y de la comunidad LGBTTTIQA+, en cuanto a las personas integrantes de grupos de atención prioritaria, pues ello conllevaría el inminente riesgo de excluir a otros grupos de personas en situación de vulnerabilidad.

Asimismo, señaló que tampoco les asistía la razón a las personas actoras respecto de que la legislatura fue omisa en incluir dentro de la reforma a la ley electoral la obligación de que los partidos postulen a personas con discapacidad e integrantes de la comunidad LGBTTTIQA+. En la reforma aludida, se advierte que -últimos dos párrafos del artículo 162- para la integración de las planillas de cada Ayuntamiento, así como para las candidaturas a diputaciones locales por el principio de mayoría relativa o de representación proporcional, cada partido político deberá postular al menos una fórmula que se integre por una persona perteneciente a los grupos de atención prioritaria, entre ellos a las personas con discapacidad y de la comunidad LGBTTTIQA+.

Así, concluyó que no existe una omisión legislativa relativa en competencia de ejercicio obligatorio, ya que el artículo 162, párrafos penúltimo y último, de la “ley impugnada” contempla una medida eficaz que no es incompleta e insuficiente ya que asegura la posibilidad de que las personas con discapacidad y de la comunidad LGBTTTIQA+ sean postuladas en candidaturas para ayuntamientos y legislatura local y participen con ello, de manera plena y efectiva en la vida política y pública en igualdad de condiciones.

De ahí que, si la ley define el qué, para quién o para quiénes, en dónde y cuándo debe darse una situación jurídica general, hipotética y abstracta, corresponde a los reglamentos, lineamientos y acuerdos generales, definir el cómo de esos supuestos jurídicos. Consideró que el artículo en análisis es suficiente para garantizar las candidaturas y cargos de elección popular de los grupos prioritarios a los que pertenecen las partes actoras, en la medida de que permite



por una parte dar acceso a los grupos en situación de vulnerabilidad y por otra que el IEEQ instrumente acciones afirmativas.

En contra de la determinación local referida a, la parte actora aduce ante esta Sala Superior, lo siguiente.

1. La sentencia impugnada reitera la que emitió en el primer fallo del 21 de julio y, nuevamente carece de congruencia y exhaustividad al no analizar de manera específica el principio de igualdad y no discriminación ya que la resolución impugnada impide la participación igualitaria de personas con discapacidad y LGBTTTTIQA+

Destacan que el Tribunal local faltó a la congruencia con los principios rectores de los derechos humanos establecidos en el artículo primero constitucional.

2. El Tribunal local no observó que los artículos 5.II.q y 162 párrafos penúltimo y último de la Ley Electoral del Estado de Querétaro crean un esquema insuficiente para cumplir con el propósito constitucional de progresividad de los derechos humanos a favor de las personas con discapacidad y de la comunidad LGBTTTTIQA+ ya que no es idónea para que queden específicamente representados. Además, establece un catálogo delimitado y taxativo de grupos sociales a los que ubica como grupos de atención prioritaria. Ello, transgrede los derechos de igualdad y no discriminación, así como ser votado en condiciones de paridad.

Expresan que plantean vicios de constitucionalidad en los artículos 5.II.q y 162 párrafos penúltimo y último de la Ley Electoral del Estado de Querétaro; exponen el marco normativo general respecto de las acciones afirmativas y la igualdad, y manifiestan que el Congreso local omitió establecer acciones afirmativas a favor de las personas con discapacidad y de la comunidad LGBTTTTIQA+, toda vez que la norma emitida no es eficaz para lograr la finalidad que se propone.

La definición de grupos prioritarios podría calificarse reducida de los grupos en situación de vulnerabilidad, lo que podría acotar su participación al excluir a personas con discapacidad y pertenecientes a la comunidad LGBTTTTIQA+ que no están expresamente mencionados y que, consecuentemente, en la realidad,

SUP-JDC-335/2023

no podrían beneficiarse de las medidas afirmativas. Por ello, señalan, la norma en sí misma no es idónea para lograr la representación de esos colectivos en los órganos municipales y legislativos.

Si bien la labor legislativa es loable y constituye un ejercicio importante de visibilización de la diversidad de grupos, estiman que el mecanismo no es eficaz ya que sólo garantiza el acceso a una fórmula de candidaturas integrada por personas identificadas de atención prioritaria, lo que se traduciría en que sea imposible que los colectivos en comento queden proporcionalmente representados.

Así, el Tribunal local no observó que el Congreso subsumió en una especie de grupo genérico a todas las personas que por diversas razones se encuentran en el supuesto de atención prioritaria, pues no importa cuáles colectivos sociales requieran representación, basta que los partidos postulen una fórmula de candidaturas conformada por personas que se auto adscriban como parte de esos colectivos; para que el poder legislativo, los partidos y coaliciones estimen que han cumplido con su deber de hacer frente a la discriminación histórica que han sufrido.

Así, la sentencia impugnada lejos de garantizar la participación y representación de los distintos grupos en situación de vulnerabilidad los coloca en una situación en que solamente representantes de uno de los colectivos a los que se dirige tendrán real representación e incidencia en la conformación de un órgano de representación popular.

Máxime, señalan, que la acción afirmativa no contiene otras previsiones¹¹ destinadas a brindar certeza los actores que intervienen en el proceso comicial de que un grupo de atención prioritaria no estará mayor o menormente representado respecto de otro, considerando que no todos los colectivos en mención se encuentran en igualdad de condiciones entre sí para ser electas a cargos de elección popular.

¹¹ Señalan como ejemplo que, podría acontecer que los partidos o coaliciones opten por postular más candidaturas de personas jóvenes en relación con las que integran otros grupos como los de personas con discapacidad o de la comunidad LGTBTTTIQA+. Producto de ello, la conformación final del congreso o del ayuntamiento reflejaría una completa falta de representación de esos colectivos en comparación con otros que por su naturaleza es más factible que logren obtener un espacio de representación política.



3. La autoridad jurisdiccional debe establecer lineamientos y mecanismos necesarios para generar las condiciones de igualdad y el respeto a los derechos humanos y la dignidad. El Tribunal local no volvió a tomar en cuenta que las acciones afirmativas constituyen una medida compensatoria para grupos en situación de vulnerabilidad.

Es una realidad que las personas con discapacidad y de la comunidad LGBTQQIA+ no se encuentran en igualdad de condiciones para ser electas a un cargo de elección popular y el marco normativo mexicano y queretano hace explícito que, en casos de evidente desigualdad como el expuesto, las autoridades jurisdiccionales, como el Tribunal local, están en posibilidad de tomar medida de prevención de la discriminación que garanticen la disminución de las brechas de desigualdad.

Cuarta. Estudio de fondo. Como se observa, la parte actora refiere que existe una omisión legislativa porque la previsión de las acciones afirmativas que hizo el Congreso no es eficaz para lograr la finalidad que se propone, lo que no fue advertido por el Tribunal local en la sentencia combatida.

A partir de lo que a continuación se expone, esta Sala Superior observa que los agravios planteados son **infundados e inoperantes**, por lo que debe confirmarse la sentencia local.

Siguiendo los criterios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, esta Sala Superior¹² ha señalado que puede presentarse una omisión relativa¹³ cuando el poder legislativo en cuestión, al haber ejercido su competencia, lo hace de manera parcial o no la realiza integralmente impidiendo el correcto desarrollo y eficacia de su función creadora de leyes¹⁴.

¹² Ver por ejemplo SUP-JDC-1282/2019.

¹³ Ver jurisprudencia 11/2006 del Pleno de la SCJN, de rubro: *OMISIONES LEGISLATIVAS. SUS TIPOS.*

¹⁴ La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha considerado que existe una omisión legislativa relativa en competencia de ejercicio obligatorio, por ejemplo:

-Si en la legislación local no se observan los límites a la sobrerrepresentación se incurre en una omisión legislativa relativa en competencia de ejercicio obligatorio, dado que el Congreso del Estado tiene el mandato constitucional de expedir el Código Electoral regulando de manera completa el principio de representación proporcional derivado del artículo 116, fracción II, en relación con el 54, de la Constitución General de la República. Jurisprudencia 15/2010 de rubro: *"OMISIÓN LEGISLATIVA. LA FALTA DE REGULACIÓN DEL LÍMITE DE SOBRRERREPRESENTACIÓN DEL PARTIDO DOMINANTE EN EL CONGRESO DEL ESTADO DE TAMAULIPAS ES UNA OMISIÓN CLASIFICABLE COMO RELATIVA EN COMPETENCIA DE EJERCICIO OBLIGATORIO."*

-Si en la Constitución (artículo 116, fracción IV, inciso n) se advierte el imperativo para que las leyes electorales estatales determinen las faltas en materia electoral y las sanciones que debe imponerse (derivado de la reforma constitucional noviembre de 2007); y el Congreso del Estado de Tamaulipas no previó las sanciones aplicables a los sujetos de responsabilidad por las conductas previstas en el ordenamiento local, éste incurrió en omisión legislativa relativa en competencia de ejercicio obligatorio. Jurisprudencia 16/2010 del Pleno de la SCJN, de rubro: *"OMISIÓN LEGISLATIVA."*

En el caso, se considera que, como concluyó la responsable, no se actualiza la omisión alegada. Ello, porque el poder legislativo local cuenta con libertad configurativa para diseñar las acciones afirmativas que deben aplicarse en el Estado de Querétaro y, en ese sentido, establecer un modelo que delimite a quiénes deben ir dirigidas¹⁵ y bajo qué criterios.

Lo anterior se apega a lo referido por esta Sala Superior en la SUP-OP-19/2023¹⁶ en la que emitió su opinión, entre otras, respecto de la validez de la reforma a los artículos 5.II.q y 162 párrafos penúltimo y último, en el marco de la Acción de Inconstitucionalidad 172 de 2023 y sus acumuladas.

Así, no se observa que la previsión de las acciones afirmativas haya sido parcial que impida el correcto desarrollo y eficacia de la función creadora de leyes. Ello, porque el legislativo local, en ejercicio de su libertad configurativa, previó un modelo en el que cada partido o coalición podrá determinar el grupo al que pertenecerán las personas de las fórmulas que postule en acción afirmativa.

En efecto, la legislación de Querétaro prevé que, en la integración de las planillas de cada uno de los dieciocho ayuntamientos,¹⁷ los partidos deberán postular al menos una fórmula que se integre por una persona perteneciente a los grupos de atención prioritaria. Para el caso de las candidaturas a diputaciones locales por el principio de mayoría relativa o de representación proporcional (veinticinco en total)¹⁸, cada partido político deberá postular al menos una fórmula que se integre por una persona perteneciente a los grupos de atención prioritaria.

LA FALTA DE PREVISIÓN DE LAS SANCIONES QUE DEBAN IMPONERSE ANTE LAS FALTAS EN MATERIA ELECTORAL, ES UNA OMISIÓN CLASIFICABLE COMO RELATIVA EN COMPETENCIA DE EJERCICIO OBLIGATORIO.”

¹⁵ Cabe señalar que en el decreto en el que se publicó la Ley se refiere que se llevó a cabo una consulta y se elaboró un “Estudio diagnóstico para la implementación de acciones afirmativas dirigidas a garantizar derechos político-electorales de las personas en contextos de vulnerabilidad”. Asimismo, se señala que ese estudio “se realizó con la intención de conocer e identificar a los grupos de atención prioritarios, representación y acceso a cargos públicos de grupos en condiciones de vulnerabilidad” y que constituye “un reporte técnico exploratorio y forma parte de un diálogo interdisciplinar que sostendrá una estrategia compartida de investigación por un año adicional, esperando profundizar en la multiplicidad de arreglos institucionales y experiencias de vida personales que dan forma a la democracia local.”

¹⁶ En similar sentido se resolvieron las SUP-OP-22/2017, SUP-OP-7/2020, SUP-OP-7/2022.

¹⁷ De acuerdo con el artículo 11 de la Constitución local: “La división política y administrativa del territorio de la Entidad, comprende los siguientes municipios:

Amealco de Bonfil, Arroyo Seco, Cadereyta de Montes, Colón, Corregidora, El Marqués, Ezequiel Montes, Huimilpan, Jalpan de Serra, Landa de Matamoros, Pedro Escobedo, Peñamiller, Pinal de Amoles, Querétaro, San Joaquín, San Juan del Río, Tequisquiapan y Tolimán.

Los municipios tendrán la denominación, cabecera municipal, límites y extensión que señale la ley.”

¹⁸ De acuerdo con el artículo 16 de la Constitución local: “El Poder Legislativo se deposita en una asamblea que se nombrará Legislatura del Estado, integrada por representantes populares denominados diputados, los que serán electos cada tres años y podrán ser electos consecutivamente hasta por cuatro periodos, en los términos de la ley de la materia. Habrá quince según el principio de mayoría relativa y diez según el principio de representación proporcional. Por cada diputado propietario se elegirá un suplente...”



Así, los partidos políticos, en ejercicio de su autodeterminación y autoorganización, determinarán si esa fórmula se integrará por personas con discapacidad, migrantes, jóvenes, adultas mayores, afrodescendientes o de la comunidad LGBTTTIQA+.

Como resaltó esta Sala Superior en la opinión 19/2023, referida anteriormente, la Constitución no establece una exigencia concreta respecto de cómo se debe garantizar la representación de las personas y grupos en situación de vulnerabilidad, sino que existe un marco de libertad de configuración legislativa para los congresos locales.

Si bien esa libertad configurativa no es ilimitada,¹⁹ lo cierto es que la Constitución recoge el principio de igualdad y no discriminación, así como los derechos a votar y ser votados; delimita las categorías sospechosas a partir de las cuales se pueden configurar los grupos en situación de vulnerabilidad, y establece obligaciones específicas de las autoridades para ciertos grupos; esas previsiones se traducen en parámetros a partir de los cuales los poderes legislativos locales tienen un margen de acción para —en el contexto y necesidades del estado en cuestión— diseñar acciones afirmativas, que, en su caso, de acuerdo con su propia naturaleza,²⁰ deberán ser evaluadas y rediseñadas en su momento.²¹

Desde luego, lo anterior no se traduce en que no exista la obligación de diseñar medidas legislativas²² para garantizar el acceso a los cargos públicos en condiciones de igualdad, sino en que **el poder legislativo local tiene libertad configurativa para optar por ciertos modelos de acciones afirmativas para las personas que pertenecen a grupos en situación de vulnerabilidad.**

¹⁹ Jurisprudencia 11/2016 (10a.), de rubro: "LIBERTAD DE CONFIGURACIÓN LEGISLATIVA DE LOS CONGRESOS ESTATALES. ESTÁ LIMITADA POR LOS MANDATOS CONSTITUCIONALES Y LOS DERECHOS HUMANOS."

²⁰ Ver jurisprudencia 11/2015, con título. "ACCIONES AFIRMATIVAS. ELEMENTOS FUNDAMENTALES", así como jurisprudencia 30/2014, de rubro: "ACCIONES AFIRMATIVAS. NATURALEZA, CARACTERÍSTICAS Y OBJETIVO DE SU IMPLEMENTACIÓN".

²¹ Por ejemplo, para el caso de las personas jóvenes, en la Acción de Inconstitucionalidad 50/2022 y sus acumuladas, la SCJN determinó que: "el Poder Constituyente reconoció a la juventud como un sector de la población que amerita una atención particular, por lo que formula la previsión para que se emitan las políticas públicas correspondientes, sin especificar alcances específicos en cuanto a la participación en el ámbito político por parte de las personas que conforma ese colectivo."

²² Este ha sido criterio de la Sala Superior. Por ejemplo, en el juicio de la ciudadanía 238 de 2023, en el que se estudió si existía o no una omisión legislativa por parte del congreso de Coahuila de prever acciones afirmativas para personas de la comunidad de la diversidad sexual y de género, se señaló que: "el hecho de que la CPEUM y las leyes secundarias no mandaten expresamente el diseño de medidas legislativas, no necesariamente conduce a la conclusión de que esa obligación no existe, dado que las autoridades tienen el compromiso de tomar las medidas dirigidas a hacer efectivos los derechos reconocidos en los tratados internacionales".

A lo anterior se suma que la Constitución local²³ se prevé que el Estado debe garantizar el respeto y protección de la persona y sus derechos humanos, por lo que deberá, entre otras, *“generar acciones afirmativas a favor de las personas en situación de vulnerabilidad, en los términos que establezca la ley”*.

Así, la propia Constitución de Querétaro deja un margen amplio al poder legislativo para definir el modelo de acciones afirmativas que debe aplicarse, en este caso, en materia electoral.

En consecuencia, si bien existe el mandato constitucional y convencional de hacer realidad el derecho a la igualdad a través del diseño de acciones afirmativas, lo cierto es que el poder legislativo cuenta con libertad configurativa para ello.

Este criterio es coincidente con el emitido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la Acción de Inconstitucionalidad 50/2022 y sus acumuladas²⁴, respecto de las acciones afirmativas para jóvenes y personas de la diversidad sexual y de género²⁵, donde concluyó que en la Constitución no existe un mandato expreso que obligue a los poderes legislativo locales a incluir las medidas como las que planteaba la parte accionante²⁶, *sino que su parámetro de validez son la razonabilidad y la proporcionalidad*.

Por todo lo anterior, son **infundados** los argumentos expuestos por la parte actora, ya que fue correcto que la sentencia local llegara a la conclusión de que no existía la omisión parcial alegada, porque, dentro del margen configurativo con el que cuenta el legislativo local, fue válido que determinara un modelo

²³ Artículo 2.

²⁴ Al respecto, en el SUP-JDC-238/2023, se concluyó: *“En este caso, cabe destacar tres criterios sostenidos por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia: el primero, concerniente a que es en el marco de libertad legislativa con el que cuentan las entidades federativas para regular mecanismos impulsores de igualdad; el segundo, en el sentido de que no existe un mandato expreso que obligue al legislador local a incluir las medidas referidas por las partes accionantes, como tampoco una regla que obligue a diseñar la acción afirmativa en los términos propuestos en sus conceptos de invalidez; y el tercero, consistente en que la medida (cuotas) queda dentro del ámbito de configuración legislativa del Congreso local.”*

²⁵ Al respecto, en la SUP-OP-7/2022, la Sala Superior opinó: *“Sin embargo, como se anticipó, se considera que tales disposiciones no resultan contrarias a la CPEUM, en tanto que la Carta Magna no establece ningún mandamiento tendente a tutelar la postulación de candidaturas provenientes de tales sectores poblacionales.”*

²⁶ En concreto, concluyó: *“En efecto, no se observa que exista un deber constitucional para que las legislaturas de los estados establezcan reserven curules de diputaciones para personas de la comunidad LGBT+, mucho menos para incorporar una variable poblacional en la postulación de estas personas a cargos legislativos... Por tal motivo, si el legislador local creó una medida afirmativa que consiste en un deber de postulación de al menos una fórmula de candidaturas propietaria y simplemente perteneciente a la comunidad LGBT+, pero no estableció que la postulación se realizara en un distrito de alta competitividad electoral, ello no significa que la medida en estudio sea inconstitucional.”* Para el caso de personas jóvenes, concluyó: *“No existe un mandato expreso que obligue al legislador local a establecer un mecanismo de acción positiva para que en la postulación de personas jóvenes se tengan que integrar por fórmulas con ambos candidatos menores de treinta y cinco años. Por tales motivos, es que se considera que las medidas impugnadas son constitucionales y, de ahí que se reconozca la validez de los preceptos que fueron estudiados en este apartado.”*



dentro del cual se prevé una acción afirmativa para el congreso y otra para cada ayuntamiento y que los partidos políticos determinen qué personas deben ocuparlas a partir del catálogo de “grupos de atención prioritaria” que se establece en el artículo 5.II.q.

Ello no interfiere con la progresividad de los derechos humanos dado que ese principio, contrario a lo que alega la parte actora, no se traduce en que necesariamente las fórmulas se integren con personas con discapacidad o de la diversidad sexual y de género.

Asimismo, el catálogo establecido en el artículo 5.II.b por el poder legislativo local se desarrolló a partir del margen de configuración con el que cuenta y, si bien no garantiza que todos los grupos en situación de vulnerabilidad sean integrados en los órganos legislativo y municipales, sí garantiza la finalidad de que sean incluidos dentro de, por lo menos, diecinueve fórmulas²⁷ y que en ellas se integren a personas de los diferentes grupos, lo que quedará dentro de la autodeterminación de cada partido.

Así, contrario a lo señalado por la parte actora, la finalidad del modelo de acción afirmativa prevista normativamente en Querétaro no se enfoca en garantizar la inclusión de dos grupos -discapacidad y diversidad sexual y de género- sino que lo amplía a otras posibilidades y permite que sean los partidos quienes, en ejercicio de su autoorganización, construyan las fórmulas de acción afirmativa.

El hecho de que no se garantice la presentación de fórmulas con personas de grupos específicos o de todos ellos, contrario a lo que aduce la parte actora, no se traduce en una omisión legislativa, sino en la definición de un modelo delineado a partir del margen con el que cuenta el poder legislativo local dentro del que se pretende, por un lado, garantizar la participación de personas en situación de desventaja y, por otro, dar a los partidos políticos la posibilidad de determinar la integración de las fórmulas de acción afirmativa.

A partir de lo anterior, es **infundado** el agravio relativo a que la sentencia impugnada lejos de garantizar la participación y representación de los distintos

²⁷ Dieciocho fórmulas para ayuntamientos y una para el congreso local.

grupos en situación de vulnerabilidad los coloca en una situación en que solamente representantes de uno de los colectivos tendrán real representación.

En consecuencia, también es infundado el agravio relativo a que la sentencia carece de congruencia y exhaustividad al no analizar de manera específica el principio de igualdad y no discriminación ya que la resolución impugnada impide la participación igualitaria de personas con discapacidad y LGBTQQIQA+. Como se ha visto, el Tribunal local, a partir del marco jurídico en la materia, concluyó que la legislación no era omisa y, como se ha argumentado, el modelo diseñado en Querétaro obedece a la libertad de configuración legislativa.

Asimismo, es **ineficaz** el argumento relativo a que la acción afirmativa no contiene otras previsiones destinadas a brindar certeza de que un grupo de atención prioritaria no estará mayor o menormente representado respecto de otro, porque se basa en una suposición incierta que, por un lado, no necesariamente se traduce en que el modelo sea ineficaz y, por otro, de concretarse, tendría que ser analizada en el caso concreto. A ello se suma que el agravio es novedoso y, por tanto, el Tribunal local no pudo pronunciarse al respecto.

Ahora, tal como precisó el Tribunal responsable, debe señalarse que, de la literalidad del artículo 5.II.q se deriva que **no es exacto** lo que aduce la parte actora respecto de que dentro de los grupos de atención prioritaria no se contempla a las personas con discapacidad y de la diversidad sexual y de género.

Por otro lado, es **inoperante** el agravio referente a que el catálogo de “grupos de atención prioritaria” es delimitado y taxativo y que ello transgrede los derechos de igualdad, así como ser votado en condiciones de paridad; porque no se presentan las razones por las que esa situación vulnere la igualdad ni cuáles y por qué serían los otros grupos que deberían considerarse en la norma. Asimismo, no combaten de manera eficaz las razones expuestas en la sentencia impugnada.

Finalmente, a partir de los estándares que rigen las acciones afirmativas —en tanto medidas para materializar la igualdad— es evidente que deben



interpretarse a partir de generar el mayor beneficio. Además, pueden ampliarse en su aplicación por parte de los partidos políticos.²⁸

En efecto, en la Acción de Inconstitucionalidad 50/2022 y sus acumuladas, se reconoció que las medidas para hacer realidad el derecho a la igualdad no se limitan al ámbito legislativo, sino que implican al conjunto de las autoridades estatales, en el ámbito de sus atribuciones.²⁹

Asimismo, de acuerdo con las obligaciones derivadas de los tratados internacionales de los que México es parte, existe el deber general de todas las autoridades de adoptar medidas a fin de cumplir las obligaciones específicas que, a través de dichos tratados, el Estado mexicano asume,³⁰ entre las que se encuentra hacer realidad el derecho a la igualdad y no discriminación en el ejercicio de los derechos político-electorales.³¹

Finalmente, cabe indicar que el análisis de los agravios se enfocó solamente al estudio de la resolución impugnada sobre la inexistencia de una omisión legislativa parcial, y no -por escapar de la competencia de esta Sala Superior- a realizar un pronunciamiento en abstracto sobre los supuestos vicios de constitucionalidad de la normativa. Además, se encuentra pendiente de resolución por parte de la Suprema Corte de Justicia de la Nación la Acción de Inconstitucionalidad 172 de 2023 y sus acumuladas.

Por lo expuesto y fundado, la Sala Superior aprueba el siguiente resolutivo:

RESOLUTIVO

Único. Se **confirma** la sentencia impugnada.

Notifíquese como corresponda.

En su oportunidad, devuélvanse las constancias y archívese el expediente como asunto total y definitivamente concluido.

²⁸ En el mismo sentido se pronunció esta Sala Superior en la SUP-OP-19/2023.

²⁹ Párrafos 330, 333 y 334. En el mismo sentido ver SUP-OP-7/2022.

³⁰ Incluso, el deber de introducir en el derecho interno las modificaciones necesarias para asegurar el cumplimiento de dichas obligaciones, se considera una norma de *ius cogens*. Ver caso "Cinco Pensionistas" Vs. Perú. Corte Interamericana de Derechos Humanos, sentencia de fondo, reparaciones y costas. 28 de febrero de 2003. Serie C No. 98, Párrafo 164.

³¹ Tanto la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Artículos 1, 23 y 24) como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (Artículos 2, 3, 25 y 26.) reconocen el derecho a la igualdad y a los derechos político-electorales. Derechos que igualmente encontramos en los artículos 1º, 4º, 35 y 41 constitucionales.

SUP-JDC-335/2023

Así lo resolvieron, por **unanimidad** de votos, las magistradas y los magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con ausencia del magistrado Indalfer Infante Gonzales. El secretario general de acuerdos 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. Asimismo, en el acuerdo general 4/2022.