

Tema: Implementación de acciones afirmativas en favor de la comunidad LGBTQ+.

Hechos

Proceso electoral local

El 7 de enero inició el proceso electoral local 2021-2022 para renovar la gubernatura y diputaciones del estado de Quintana Roo.

Instancia regional

El 9 de marzo, un ciudadano promovió, *per saltum*, juicio de la ciudadanía ante la Sala Xalapa para controvertir la omisión del OPLE de implementar medidas afirmativas en beneficio de la comunidad LGBTQ+. La Sala Xalapa ordenó al OPLE emitir los Lineamientos para implementar acciones afirmativas a favor de esta comunidad y vinculó a los partidos, coaliciones y candidaturas comunes para su cumplimiento.

Recurso de reconsideración

En contra de la resolución de Sala Xalapa el PT interpuso el presente recurso de reconsideración.

Consideraciones

Procedencia: Se cumple pues la responsable realizó una interpretación directa del artículo 105 fracción II de la Constitución.

Fondo: Esta Sala Superior considera que debe confirmarse la sentencia controvertida, conforme a lo siguiente:

¿Qué resolvió la Sala Xalapa?

Se justificaba el *per saltum*, y consideró que con base en criterios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y de esta Sala Superior, en la implementación de acciones afirmativas para personas en situación de vulnerabilidad no es aplicable la prohibición de emisión noventa días antes del inicio del proceso electoral.

Determinó fundada la omisión del OPLE de implementar medidas afirmativas en favor de la comunidad LGBTQ+ en la postulación de candidaturas a las diputaciones locales por ambos principios. Por tanto, ordenó al OPLE implementarlas, pues el periodo para la aprobación del registro de las candidaturas estaba en curso, quedando 26 días para la conclusión de este periodo, tiempo que resultaba suficiente para la implementación de estas acciones afirmativas, por lo que ordenó al OPLE emitir los Lineamientos respectivos, vinculando a los partidos políticos, coaliciones y candidaturas comunes a su cumplimiento.

¿Qué plantea el recurrente?

Considera que la responsable vulneró el principio de certeza, pues la orden de implementar la acción afirmativa a favor de la comunidad LGBTQ+ constituye una modificación fundamental que vulnera lo previsto en el artículo 105, fracción II de la Constitución. Asimismo, considera que la Sala regional debió emitir normas mínimas para la implementación de la acción afirmativa, derivado de lo avanzado del proceso electoral y que realizó una interpretación sesgada del criterio asumido por la Sala Superior pues en este momento ya no es posible la instrumentación de la acción afirmativa, debido a que implicaría modificar los resultados de los procesos internos que han concluido.

¿Cuál es la determinación de esta Sala Superior?

i. Vulneración al artículo 105 fracción II, de la Constitución. El recurrente argumenta que la sentencia impugnada vulnera esta disposición, porque la orden de implementar la acción afirmativa a favor de la comunidad LGBTQ+ constituye una modificación fundamental en las reglas del proceso electoral en curso.

Respuesta: Es **infundado**, porque para la implementación de acciones afirmativas a favor de la comunidad LGBTQ+ y otros grupos en situación de desventaja no es aplicable la prohibición prevista en el artículo 105, de la Constitución.

ii. vulneración al principio de certeza. El recurrente sostiene que la implementación de acciones afirmativas iniciado el procedimiento electoral vulnera el principio de certeza electoral, previsto en el artículo 41, de la Constitución porque se vulnera el derecho de las personas que participaron en los procesos internos y que tienen derecho al registro como candidatas; con lo que se vulnerarán los derechos de personas que ya fueron registradas.

Respuesta: **Infundado**, porque al momento de que la Sala Xalapa ordenó la implementación de las medidas afirmativas (diecisiete de marzo) estaba en transcurso el periodo de registro de candidaturas y conforme a criterios de esta Sala Superior existía el tiempo suficiente y necesario para llevar a cabo las modificaciones pertinentes en los registros de las candidaturas a diputaciones locales.

iii. Omisión de dictado de reglas mínimas para la implementación de la acción afirmativa. Se considera **inoperante**, porque dada la naturaleza del recurso de reconsideración, el planteamiento no reviste tema de constitucionalidad alguno, sino que versa sobre un tema de mera legalidad.

Conclusión: Al resultar **infundados** e **inoperantes** los agravios del recurrente, lo procedente es confirmar la sentencia recurrida, esencialmente porque **es razonable el establecimiento de acciones afirmativas antes de la aprobación del registro de las candidaturas.**



Ciudad de México, seis de abril de dos mil veintidós.

Sentencia que confirma la resolución² emitida por la **Sala Regional Xalapa** en la que ordena al OPLE de Quintana Roo la emisión de lineamientos para la implementación de acciones afirmativas a favor de la comunidad LGBTQ+, con motivo del recurso de reconsideración interpuesto por el **Partido del Trabajo**.

ÍNDICE

GLOSARIO	1
I. ANTECEDENTES	2
II. COMPETENCIA	2
III. JUSTIFICACIÓN PARA RESOLVER EN SESIÓN NO PRESENCIAL	3
IV. PROCEDENCIA	3
V. ESTUDIO DEL FONDO DE LA CONTROVERSIA	5
VI. RESUELVE	19

GLOSARIO

Acto impugnado:	Sentencia SX-JDC-62/2022.	
Congreso local:	Congreso del Estado de Quintana Roo.	
Constitución:	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	
Diputaciones MR:	Diputaciones por el principio de mayoría relativa.	
Diputaciones RP:	Diputaciones por el principio de representación proporcional.	
Ley de Medios:	Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.	
Ley Orgánica:	Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.	
LGBTQ+:	Comunidad lesbiana, gay, bisexual, transgénero, <i>queer</i> y otros.	
OPLE o Instituto local:	Instituto Electoral de Quintana Roo.	
Recurrente, actor o PT:	Partido del Trabajo.	
Sala Xalapa o Responsable:	Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la Tercera Circunscripción Plurinominal, con sede en Xalapa, Veracruz.	I. ANTECEDENTES
Sala Superior:	Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación	1.
SCJN:	Suprema Corte de Justicia de la Nación.	Procesos
Tribunal Electoral:	Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación	o

electoral local. El siete de enero de dos mil veintidós³, dio inicio el proceso electoral local 2021-2022, en el que se renovará la Gubernatura

¹ Secretariado: Fernando Ramírez Barrios, Isaías Trejo Sánchez y Pablo Roberto Sharpe Calzada.

² SX-JDC-62/2022.

³ Salvo mención expresa, todas las fechas corresponden a dos mil veintidós.

SUP-REC-123/2022

y Diputaciones locales del Estado de Quintana Roo.

2. Instancia regional.

a. Demanda. El nueve de marzo, Cigur Gallegos Cruz, quien se autoadscribe como persona homosexual y aspirante en Morena a una diputación local por ambos principios para el proceso electoral local, presentó juicio de la ciudadanía *per saltum* ante la Sala Xalapa para controvertir la omisión del OPLE de implementar medidas afirmativas en beneficio de la comunidad LGBTQ+.

b. Sentencia impugnada. El diecisiete de marzo, la Sala Xalapa emitió sentencia en la que ordenó al OPLE emitir los lineamientos para la implementación de acciones afirmativas a favor de la comunidad LGBTQ+ y vinculó a los partidos políticos, coaliciones y candidaturas comunes para su cumplimiento.

3. Recurso de reconsideración.

a. Demanda. El veintiuno de marzo, el recurrente presentó demanda de recurso de reconsideración ante la autoridad responsable.

b. Turno. En su oportunidad, el magistrado presidente ordenó integrar el expediente **SUP-REC-123/2022** y turnarlo a la ponencia del del magistrado Felipe de la Mata Pizaña.

II. COMPETENCIA

Esta Sala Superior es competente para conocer del asunto, por ser un recurso de reconsideración, respecto del que corresponde a esta autoridad jurisdiccional, en forma exclusiva, la facultad para resolverlo.⁴

⁴ De conformidad con lo dispuesto en los artículos 41, tercer párrafo, Base VI Y 99, cuarto párrafo, fracción X, de la Constitución, 166, fracción X y 169, fracción I, inciso b), de la Ley Orgánica y 64 de la Ley de Medios.



III. JUSTIFICACIÓN PARA RESOLVER EN SESIÓN NO PRESENCIAL

Esta Sala Superior emitió el acuerdo 8/2020⁵ en el cual, si bien reestableció la resolución de todos los medios de impugnación, en su punto de acuerdo segundo determinó que las sesiones continuarán realizándose por medio de videoconferencias, hasta que el Pleno de esta Sala Superior determine alguna cuestión distinta.

En ese sentido, se justifica la resolución de los recursos de reconsideración de manera no presencial.

IV. PROCEDENCIA

La Sala Superior considera que el recurso de reconsideración satisface los requisitos generales y especiales de procedibilidad, conforme a lo siguiente⁶.

1. Forma. La demanda se presentó ante la autoridad responsable; consta la denominación del partido político recurrente, así como el nombre y firma de quien promueve en su representación; se identifica el acto reclamado; se exponen hechos y conceptos de agravio, así como los preceptos legales presuntamente vulnerados.

2. Oportunidad. Se tiene por satisfecho el requisito, dado que el actor es un tercero ajeno al juicio sustanciado ante la Sala Xalapa al no haber comparecido ante ella, por lo que el cómputo del plazo para determinar la oportunidad de su demanda deberá regirse por la regla general a los efectos de la notificación realizada por estrados.⁷

En ese sentido, la sentencia controvertida se emitió el diecisiete de marzo y ese mismo día se publicó por estrados, por lo que surtió sus efectos al

⁵ Aprobado el uno de octubre de dos mil veinte y publicado en el Diario Oficial de la Federación del trece siguiente.

⁶ De conformidad con lo previsto en los artículos 7, párrafo 1, 8, párrafo 2, inciso a), 9, 12, párrafo 1, incisos a) y b), 61, párrafo 1, inciso a), 62, párrafo 1, inciso a), fracción I, 63, 65, párrafo 1, inciso a), 66, párrafo 1, inciso a) y 68 de la Ley de Medios.

⁷ De conformidad con la jurisprudencia 22/2015 de rubro: “**PLAZO PARA PROMOVER MEDIOS DE IMPUGNACIÓN. CUANDO EL INTERESADO ES AJENO A LA RELACIÓN PROCESAL, SE RIGE POR LA NOTIFICACIÓN POR ESTRADOS**”.

SUP-REC-123/2022

día siguiente (dieciocho de marzo)⁸, por lo que el plazo para impugnar transcurrió del diecinueve al veintiuno de marzo, en ese sentido si la demanda se presentó este último día es evidente su oportunidad, tal como se muestra a continuación:

Marzo						
Lunes	Martes	Miércoles	Jueves	Viernes	Sábado	Domingo
14	15	16	17	18	19	20
			Emisión del acto impugnado y notificación por estrados.	Surte efectos la notificación.	Día 1	Día 2
21	22	23	24	25	26	27
Día 3 Presentación de la demanda.						

3. Legitimación e interés jurídico. El recurrente está legitimado para interponer el presente medio de impugnación porque se trata de un partido político y tiene interés jurídico porque aduce que la orden de emisión de lineamientos afecta su derecho a autoorganización para la designación de candidaturas en el proceso electoral local de Quintana Roo.

4. Definitividad. El acto impugnado es definitivo y firme, dado que no existe algún medio de impugnación previsto en la ley pendiente de agotar.

5. Requisito especial de procedibilidad. El recurso de reconsideración es procedente porque la Sala realizó una interpretación directa del artículo 105, fracción II, penúltimo párrafo, de la Constitución, referente al plazo de noventa días para promulgar y publicar leyes electorales.⁹

En efecto este órgano jurisdiccional considera que la Sala responsable al señalar que, el establecimiento de acciones afirmativas para el colectivo LGBTQ+ no constituye una modificación fundamental, por lo que no le es

⁸ De conformidad con el artículo 30 párrafo 2 de la Ley de Medios.

⁹ Artículo 105. fracción II penúltimo párrafo: Las leyes electorales federal y locales deberán promulgarse y publicarse por lo menos noventa días antes de que inicie el proceso electoral en que vayan a aplicarse, y durante el mismo no podrá haber modificaciones legales fundamentales.



aplicable el criterio de noventa días de anticipación, implica una interpretación directa el citado precepto constitucional.

En consecuencia, el recurso de reconsideración es procedente al aplicar la jurisprudencia 26/2012 en la que se prevé que ese medio de impugnación extraordinario es procedente cuando las salas regionales interpreten directamente preceptos constitucionales.¹⁰

Además, la procedencia se actualiza porque la responsable interpreta el principio de certeza electoral al establecer que las acciones afirmativas se pueden implementar antes e inclusive dentro del desarrollo del proceso electoral.

La Sala Xalapa interpretó el principio de certeza contemplado en los artículos 41 y 116, fracción IV, inciso b), de la Constitución para arribar a la conclusión de que la implementación de medidas concretas a favor de las personas de la comunidad LGBTIQ+ dentro del presente proceso electoral local en Quinta Roo se encontraba justificada.

Con base en lo anterior y con el objeto de verificar la constitucionalidad y convencionalidad de la sentencia controvertida, la Sala Superior procederá al estudio de fondo de los conceptos de agravio que se hace valer en el recurso de reconsideración, lo cual permitirá pronunciarse sobre la interpretación realizada por la Sala Xalapa.

V. ESTUDIO DEL FONDO DE LA CONTROVERSIA.

A. Contexto de la controversia.

El nueve de marzo, una persona autoadsrita como parte de la comunidad LGBTQ+ y aspirante a una candidatura a diputación local por ambos principios en el procedimiento de selección de Morena, promovió medio de impugnación *per saltum* ante la Sala Xalapa, para controvertir

¹⁰ Jurisprudencia 26/2012 de rubro **RECURSO DE RECONSIDERACIÓN. PROCEDE CONTRA SENTENCIAS DE SALAS REGIONALES EN LAS QUE SE INTERPRETEN DIRECTAMENTE PRECEPTOS CONSTITUCIONALES**

SUP-REC-123/2022

la omisión del OPLE de implementar medidas afirmativas en favor del mencionado colectivo de la diversidad.

El diecisiete de marzo la Sala Xalapa ordenó al OPLE que, en un plazo breve, emita los lineamientos para la implementación de acciones afirmativas a favor de la comunidad LGBTQ+, y vincule a los partidos políticos, coaliciones y candidaturas comunes para que, en las diputaciones locales por ambos principios que hayan postulado, se incluyan cuotas de personas que se autodeterminen como integrantes de la población LGBTQ+.

Lo anterior al considerar que había tiempo suficiente para ello, en atención a que al momento de emitir su sentencia **aún quedaban veintiséis días** para la conclusión del periodo de aprobación del registro de candidaturas a diputaciones.

En contra de la sentencia en la que se ordena la implementación de acciones afirmativas a favor de la comunidad LGBTQ+, el PT presentó recurso de reconsideración.

B. ¿Qué resolvió la Sala Xalapa?

i) Acción *per saltum*

La Sala responsable consideró que se justificaba conocer *per saltum* la controversia planteada, porque la omisión de implementar acciones afirmativas a favor de la comunidad LGBTQ+ en las candidaturas a las diputaciones locales afectaban solamente al actor, sino que tendría impacto en el sistema democrático estatal.

Asimismo, debido a que trataba de un asunto urgente, porque estaba transcurriendo el plazo para el registro de las candidaturas respectivas, en tanto que, de agotar la instancia previa se corría el riesgo de sufrir una merma o extinción de la pretensión del demandante.

ii) Oportunidad para la implementación de acciones afirmativas



La Sala Regional determinó que en la implementación de acciones afirmativas para personas en situación de vulnerabilidad no es aplicable la prohibición de emisión noventa días antes del inicio del proceso electoral.¹¹

Para arribar a esa conclusión razonó que la SCJN ha establecido que esa prohibición no se actualiza tratándose de modificaciones que no sean fundamentales, esto, incluso cuando ya inició el proceso electoral respectivo.

De igual forma, la Sala responsable citó diversos precedentes¹² de esta Sala Superior en los que se han resuelto asuntos vinculados con la implementación de acciones afirmativas, en los que se ha considerado que son viables siempre que se aprueben con una temporalidad anticipada y razonable a la fecha en que se puedan emitir los lineamientos respectivos y hacerlos exigibles a los partidos políticos.

iii) Implementación de acciones afirmativas a favor de la comunidad LGBTQ+

La Sala responsable declaró fundada la omisión del OPLE de implementar acciones para garantizar la participación de la comunidad LGBTQ+ en la postulación de candidaturas a las diputaciones locales por ambos principios.

Por tanto, la responsable determinó que era viable ordenar al Instituto local que instrumentara e implementara las acciones afirmativas correspondientes, debido a que el periodo para la aprobación del registro de las candidaturas estaba en curso.

Esto es así, pues conforme al calendario electoral local el Instituto local debe aprobar el registro para las candidaturas a diputaciones de mayoría relativa del catorce de marzo al doce de abril y para el caso de diputaciones de representación proporcional del veintiuno de marzo al

¹¹ Prohibición prevista en el artículo 105, fracción II, inciso i), tercer párrafo de la Constitución.

¹² SUP-JRC-14/2020, SUP-REC-343/2020 y SUP-REC-249/2021.

SUP-REC-123/2022

doce de abril.

Al respecto, la Sala Xalapa razonó que a la fecha de emisión de su sentencia (17 de marzo) al 12 de abril (conclusión del periodo de aprobación de registro de candidaturas de diputaciones), quedaban veintiséis días, tiempo que a su consideración resultaba suficiente para la implementación de las acciones afirmativas en favor de la comunidad LGBTQ+.

Asimismo, la Sala responsable expuso que la mencionada acción afirmativa no constituye una modificación legal fundamental, sino que constituye una instrumentación accesoria y temporal que materializa una obligación constitucional de los partidos políticos y las autoridades electorales y, en el caso, existe un plazo objetivo y razonable para su implementación.

Así, al ser fundada la aludida omisión, la responsable ordenó al Instituto local que emitiera los lineamientos respectivos, vinculando a los partidos políticos para que, en un plazo brevísimo, sustituyeran las candidaturas respectivas, conforme a la determinación que asumiera la autoridad administrativa local.

C. ¿Qué alega el recurrente?

De la revisión de la demanda se advierte que la pretensión del recurrente es que se revoque la sentencia impugnada, se deje sin efectos la implementación de acciones afirmativas en favor de la comunidad LGBTQ+ en el presente proceso electoral y se ordene su aplicación para el siguiente proceso electoral.

Para sustentar su pretensión alega que la Sala responsable:

- a) Vulneró el artículo 105 fracción II de la Constitución,
- b) Actualizó una violación al principio de certeza por la implementación tardía de las medidas afirmativas.
- c) Omitió dictar reglas mínimas para la implementación de la acción

**D. ¿Qué decide esta Sala Superior?****1. Vulneración al artículo 105 fracción II, de la Constitución.**

a. Planteamiento. El recurrente argumenta que la sentencia impugnada vulnera lo previsto en el artículo 105, fracción II, inciso i), párrafo tercero de la Constitución, porque la orden de implementar la acción afirmativa a favor de la comunidad LGBTQ+ constituye una modificación fundamental en las reglas del proceso electoral en curso.

b. Decisión.

Es **infundado** el agravio del recurrente, porque para la implementación de acciones afirmativas a favor de la comunidad LGBTQ+ y otros grupos en situación de desventaja no es aplicable la prohibición prevista en el artículo 105, de la Constitución.

c. Justificación:**i) Acciones afirmativas.**

El estado mexicano tiene la obligación de establecer acciones afirmativas en tanto constituyen medidas temporales, razonables, proporcionales y objetivas orientadas a la igualdad material¹³.

Esta Sala Superior ha establecido que en nuestro sistema jurídico, es posible que una norma tenga aparejada algún criterio de acción afirmativa con el objeto de atender otros principios constitucionales, como es el caso del acceso a la representación política en condiciones de igualdad.

También se ha considerado que esas medidas de naturaleza transitoria tienen un carácter compensatorio, corrector, reparador y defensor en

¹³ De conformidad con los artículos 1, párrafo primero y último, y 4, primer párrafo de la Constitución; 1, párrafo 1 y 24, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 2, párrafo primero, y 3, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; 1, 2, 4 y 5, fracción I, de la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación

SUP-REC-123/2022

beneficio de un sector de la población que históricamente, se ha encontrado en condiciones de desventaja, lo que ha traído como consecuencia una afectación al pleno ejercicio de sus derechos político-electorales.

Ahora, esta Sala Superior ha considerado que la adopción de estas acciones, siempre que sean objetivas y razonables, son necesarias para poder hacer efectivos los derechos de las personas pertenecientes a la comunidad LGBTQ+ y otros grupos en situación de desventaja.¹⁴

Así, la implementación de este tipo de medidas busca compensar situaciones de desventaja, revertir escenarios de desigualdad histórica y de facto que enfrentan ciertos grupos humanos en el ejercicio de sus derechos, con el fin de perseguir un plano de igualdad sustancial en el acceso a los bienes, servicios y oportunidad.

Por lo que si las personas integrantes de la comunidad LGBTQ+ y otros grupos en situación de desventaja tienen derecho a gozar y ejercer, sin distinción alguna, todos los derechos y garantías dentro de nuestro parámetro de regularidad constitucional, resulta evidente que en el ámbito público deben contar con bases necesarias que les permitan vencer los obstáculos históricos, políticos y sociales que han enfrentado.

ii) La implementación de acciones afirmativas no es una modificación fundamental

La constitución establece que las leyes electorales federal y locales deberán promulgarse y publicarse por lo menos noventa días antes de que inicie el proceso electoral en que vayan a aplicarse, y durante el mismo no podrá haber modificaciones legales fundamentales.¹⁵

Al respecto la SCJN ya se ha pronunciado en el sentido de determinar que dicha disposición no es una prohibición absoluta, sino que puede modularse y pueden existir modificación aun habiéndose iniciado el proceso electoral siempre que dichas modificaciones no constituyan

¹⁴ SUP-JDC-304/2018 y acumulados

¹⁵ Artículo 105, fracción II, penúltimo párrafo de la Constitución.



"modificaciones legales fundamentales"¹⁶,

Estas modificaciones fundamentales se entienden como aquellas que tienen por objeto, efecto o consecuencia, producir en las bases, reglas o algún otro elemento rector del proceso electoral una alteración al marco jurídico aplicable a dicho proceso, a través de la cual se otorgue, modifique o elimine algún derecho u obligación de hacer, de no hacer o de dar, para cualquiera de los actores políticos, incluyendo a las autoridades electorales.

Por lo que las modificaciones legales no serán fundamentales, aun cuando se reformen preceptos que rigen el proceso electoral, si la modificación normativa no repercute en las reglas a seguir durante el proceso electoral; así como también si su carácter es accesorio o de aplicación contingente, por lo que, no serán inválidas en caso de que se promulguen y publiquen sin mediar el plazo de noventa días.

En ese sentido, **las medidas afirmativas no constituyen modificaciones fundamentales a los actos esenciales e imprescindibles**, sino sólo cuestiones instrumentales dirigidas a cumplir con las obligaciones del estado.

En consecuencia, si la implementación de acciones afirmativas a favor de la comunidad LGBTQ+ y otros grupos en situación de desventaja no son modificaciones de carácter fundamental es evidente que no les aplica la prohibición prevista en el artículo 105, de la Constitución.

Este criterio ya ha sido sostenido por esta Sala Superior en diversos precedentes, a saber, en el **SUP-REC-117/2021**, relacionado con el proceso electoral local dos mil veintiuno en Aguascalientes, consideró que las acciones afirmativas no constituían una modificación fundamental, por lo que era válido establecer medidas afirmativas previo al registro de diputaciones y ayuntamientos.

¹⁶ jurisprudencia P./J. 87/2007, de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ALCANCE DE LA EXPRESIÓN "MODIFICACIONES LEGALES FUNDAMENTALES", CONTENIDA EN LA FRACCIÓN II, PENÚLTIMO PÁRRAFO, DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS",

SUP-REC-123/2022

También en el **SUP-REC-187/2021**, relacionado con el proceso electoral local dos mil veintiuno en Oaxaca, se determinó que las medidas afirmativas no constituían una modificación fundamental, y podían ser implementadas por las autoridades electorales administrativas con anticipación suficiente para hacer factible su definitividad antes del inicio del registro de candidaturas.

Asimismo, en el **SUP-REC-249/2021**, relacionado con el proceso electoral local dos mil veintiuno en Tlaxcala, se determinó que la emisión de este tipo de normas, no constituyen modificaciones fundamentales a los actos esenciales e imprescindibles del proceso electoral, por lo que era viable implementar medidas afirmativas respecto a los ayuntamientos, pues aún no se concretaban los registros; mientras que era inviable implementarlas respecto de las diputaciones pues la autoridad administrativa local ya había emitido los acuerdos relativos a la aprobación del registro.

Finalmente, en este mismo sentido la SCJN ha determinado que, en las modificaciones que no sean de naturaleza trascendental para el proceso electoral, la falta de cumplimiento del requisito formal de su promulgación y publicación sin mediar el plazo de 90 días a que alude el artículo 105, fracción II, penúltimo párrafo de la Constitución no producirá su invalidez.¹⁷

2. Vulneración al principio de certeza electoral

a. Planteamiento. El recurrente sostiene que la implementación de acciones afirmativas iniciado el procedimiento electoral vulnera el principio de certeza electoral, previsto en el artículo 41, de la Constitución porque se vulnera el derecho de las personas que participaron en los procesos internos y que tienen derecho al registro como candidatas.

De igual forma, no tomó en cuenta que “inevitablemente vulnerarán los derechos de personas que ya fueron registradas por el principio de

¹⁷ Jurisprudencia P./J. 98/2006 de rubro: “CERTEZA EN MATERIA ELECTORAL. EXCEPCIÓN AL PRINCIPIO RELATIVO EN RELACIÓN CON LA MODIFICACIÓN A LAS LEYES QUE RIGEN EL PROCESO UNA VEZ QUE HA INICIADO.”



mayoría relativa, así como las que conforman las listas de representación proporcional”.

b. Decisión.

Es **infundado** el agravio del recurrente, porque al momento de que la Sala Xalapa ordenó la implementación de las medidas afirmativas (diecisiete de marzo) estaba en transcurso el periodo de registro de candidaturas y conforme a criterios de esta Sala Superior existía el tiempo suficiente y necesario para llevar a cabo las modificaciones pertinentes en los registros de las candidaturas a diputaciones locales.

c. Justificación:

i) Principio de certeza electoral

Esta Sala Superior ha considerado que este principio se materializa cuando los actos que se ejecuten dentro del proceso electoral permitan que la ciudadanía pueda ejercer su derecho al voto libre, razonado e informado; en el caso, el derecho a la elección informada de la ciudadanía se garantiza cuando el elector tiene plena certeza de los candidatos que son postulados por los partidos políticos y coaliciones para la elección; para ello, se debe garantizar en la medida de lo posible que, los candidatos que contendrán en la elección queden registrados de manera previa al inicio del periodo de campañas.¹⁸

En este sentido, la SCJN ha determinado que el principio de certeza consiste en que todos los participantes en el proceso electoral conozcan previamente con claridad y seguridad las reglas a que su propia actuación y la de las autoridades electorales están sujetas.¹⁹

ii) Criterio sobre temporalidad para implementación de acciones afirmativas.

El hecho de que exista la posibilidad de que se modifiquen las normas no

¹⁸ SUP-REC-77/2012 y SUP-REC-249/2021 y acumulado

¹⁹ Jurisprudencia P./J. 144/2005 de rubro: “**FUNCIÓN ELECTORAL A CARGO DE LAS AUTORIDADES ELECTORALES. PRINCIPIOS RECTORES DE SU EJERCICIO**”.

SUP-REC-123/2022

esenciales una vez que ha iniciado el proceso electoral, no quiere decir que sea válida cualquier modificación, pues la validez dependerá de que no se afecten otros principios o reglas constitucionales, ni los derechos fundamentales de quienes participen, como lo es la certeza, por lo que cobra especial relevancia la oportunidad de su emisión, y el que no se trastoquen otros principios, bienes o derechos de naturaleza fundamental.

Así, la oportunidad de **la emisión de las medidas afirmativas debe ser razonable a las fechas en las que pudieran ser exigibles las obligaciones a los partidos políticos**, y no modulen actos que ya han sido celebrados, como podría ser el registro de candidaturas²⁰, sin que lo anterior constituya una regla general, pues corresponderá a la persona juzgadora ponderar las circunstancias y el contexto de cada asunto en particular.

Esta Sala Superior cuenta con una sólida línea jurisprudencial respecto a que la oportunidad para la implementación de las acciones afirmativas consiste en que deben instrumentarse antes del inicio de los procesos electorales, o bien una vez iniciados siempre que ello permitiera contar con un plazo razonable que no afecte las etapas del proceso, como pudiera ser el registro de candidaturas.²¹

En ese sentido, el criterio referente a la implementación de acciones afirmativas indica que se pueden implementar siempre y cuando no haya concluido el procedimiento de registro de las candidaturas y exista tiempo razonable para su ejecución.

iii) Análisis del marco fáctico en el caso concreto

Como se adelantó, esta Sala Superior considera que es **infundado** el agravio planteado por el recurrente respecto a que las acciones afirmativas ordenadas por la responsable vulneraron el principio de certeza.

²⁰ SUP-REC-343/2020

²¹ SUP-RAP-121/2020, SUP-REC-187/2021 y acumulados



Lo anterior es así, porque al momento (diecisiete de marzo) en que la Sala Xalapa ordenó la implementación de la acción afirmativa a favor del colectivo LGBTQ+ existía tiempo razonable para llevar a cabo las modificaciones pertinentes, ya que, conforme al calendario electoral local, el plazo para la aprobación del registro de candidaturas por ambos principios vence el doce de abril, es decir, es razonable el establecimiento de la acción afirmativa antes de la aprobación del registro de las candidaturas LGBTQ+, máxime si en el caso quedaban **veintiséis días posteriores** a la emisión del acto impugnado.

En ese sentido, esta Sala Superior considera que existe la posibilidad y factibilidad material de que los partidos políticos lleven a cabo los actos que les permitan cumplir con esas medidas, y con ello su obligación de observar el derecho a la igualdad y no discriminación sin afectar otros principios constitucionales como es el de certeza.

No pasa desapercibido para esta Sala Superior que el actor manifiesta que al momento en que se emitió el acto impugnado, ya había fenecido el plazo para solicitar el registro de candidaturas de diputaciones de MR²² y el plazo para la solicitud del registro de candidaturas de diputaciones de RP estaba próximo a vencer²³, no obstante, **aún se encuentra vigente el plazo para su aprobación**²⁴, por lo que es esto último lo que debe tomarse en consideración para verificar la oportunidad en la implementación de la medida afirmativa.

En ese sentido, la determinación de adoptar medidas afirmativas no vulneró el principio de certeza, pues como se refirió, existía tiempo suficiente —más de veinticinco días— para que los partidos políticos puedan cumplir con la postulación de candidaturas LGBTQ+, pues a la fecha de la emisión de la sentencia todavía no concluía o ni siquiera había iniciado el periodo de aprobación de registros, tal como se muestra a continuación:

²² Feneció el 13 de marzo.

²³ Feneció el 20 de marzo

²⁴ El cual culmina el próximo 12 de abril.

SUP-REC-123/2022

Cargo	Periodo de solicitud de registro	Periodo de aprobación de registro	Total de días para la aprobación de registros	Sentencia	Días desde la sentencia a la aprobación de registros	Inicio del periodo de campañas
Diputaciones MR	Del 9 al 13 de marzo	Del 14 de marzo al 12 de abril	30	17 de marzo	26	Del 18 de abril al 1 de junio
Diputaciones RP	Del 15 al 20 de marzo	Del 21 de marzo al 12 de abril	23		23 porque todavía no iniciaba el plazo	

Esta Sala Superior ha determinado que para materializar el principio de certeza las candidaturas deben quedar registradas previo al inicio de las campañas electorales, permitiendo así a la ciudadanía ejercer de manera libre e informada su derecho al voto al tener plena certeza de las candidaturas postuladas en el proceso electoral respectivo.²⁵

En ese sentido, **en el caso concreto no existe vulneración al principio de certeza** porque al momento de ordenar la implementación de las medidas afirmativas, se hizo antes de la aprobación de las candidaturas, es decir, la autoridad electoral contaba con **veintiséis días** para el registro de candidaturas de diputaciones de mayoría relativa y evidentemente todavía no iniciaba la campaña electoral.

Por lo que respecta al periodo de registro de candidaturas de diputaciones de representación proporcional, al momento de la emisión de la sentencia en que se ordena la implementación de acciones afirmativas (diecisiete de marzo) **ni siquiera había iniciado el periodo de aprobación de registros de candidaturas a diputaciones de RP** (que va del veintiuno de marzo al doce de abril).

De tal manera que, en el caso concreto, se considera que **el plazo en el que se ordenó la emisión de lineamientos es razonable para que todos los interesados estén en aptitud jurídica de conocer la adopción de las acciones**, porque se estableció antes de la aprobación de registros.

Importa señalar que en autos del expediente del recurso de reconsideración en que se actúa, obra copia de los acuerdos de veinticinco de marzo por los que el OPLE da cumplimiento a la sentencia

²⁵ SUP-REC-77/2012.



de la Sala Xalapa (SX-JDC-62/2022), sobre los criterios aplicables para el registro de personas de la comunidad LGBTQ+ ²⁶ conforme a lo siguiente:

En el acuerdo por el que se aprueban los criterios aplicables para el registro de personas de la comunidad LGBTQ+ para las candidaturas a diputaciones por ambos principios en Quintana Roo, el OPLE estableció la acción afirmativa ordenada por la Sala Xalapa.

El OPLE determinó que los partidos políticos y coaliciones deberán postular por lo menos **una fórmula de diputaciones de MR**, integrada por personas de la comunidad LGBTQ+ en cualquiera de los quince distritos que conforman el estado.

Asimismo, se deberá postular por lo menos **una persona de la comunidad LGBTQ+ en la lista de cinco candidaturas propietarias** a las diputaciones de representación proporcional, respetando la paridad y alternancia de género.

En cuanto al **plazo para dar cumplimiento a la acción afirmativa**, importa señalar que en los lineamientos se estableció el deber de los partidos políticos y coaliciones de realizar los ajustes necesarios para cumplir la acción afirmativa **a más tardar el treinta y uno de marzo.**²⁷

Así, del contexto fáctico descrito es posible advertir que el OPLE ya dio cumplimiento a la sentencia de Sala Xalapa, pues el pasado veinticinco de marzo emitió los lineamientos para implementar acciones afirmativas en beneficio de la comunidad LGBTQ+.

Por lo que, aunque en este asunto no son motivo de controversia los acuerdos emitidos en cumplimiento de la sentencia que se impugna, lo relevante es que los lineamientos sobre acciones a favor de la

²⁶ Se trata de los acuerdos **IEQROO/CG/A-076-2022**, por el que se aprueban los criterios aplicables para el registro de personas de la comunidad LGBTQ+ para las candidaturas a diputaciones por ambos principios en Q. Roo y del acuerdo **IEQROO/CG/A-075-2022**, por el que se modifican los criterios a seguir en materia de paridad en el registro de candidaturas en Q. Roo.

²⁷ En este caso importa señalar que en un primer momento se señaló el término para el veintinueve de marzo y posteriormente a petición de algunas coaliciones participantes se modificó al treinta y uno de marzo.

SUP-REC-123/2022

comunidad LGBTQ+ **se emitieron antes de que concluya el periodo de aprobación de registros.**

En ese sentido, también ya transcurrió la fecha límite para que los partidos políticos y coaliciones realizaran sus ajustes para cumplir la acción afirmativa a favor de la comunidad LGBTQ+. Inclusive a partir de esa fecha todavía quedaban doce días para la conclusión del periodo de aprobación de candidaturas.

En conclusión, en el caso concreto, la temporalidad en la que se aprobó la orden de implementar acciones afirmativas para las personas LGBTQ+ es razonable porque en un caso (diputaciones de MR) apenas iniciaba el periodo de aprobación de candidaturas y en otro caso (diputaciones de RP) ni siquiera había iniciado el plazo.

Además, como se ha demostrado el OPLE ya emitió los lineamientos atinentes y otorgó a los partidos políticos y coaliciones un término para hacer adecuaciones, al final del cual todavía quedaban doce días para que concluyera el plazo de aprobación de registro de candidaturas.

Por lo anterior, esta Sala Superior considera que la sentencia impugnada es conforme a Derecho, porque es un deber de todas las autoridades del estado mexicano, adoptar las medidas necesarias que permitan revertir los escenarios de desigualdad histórica que enfrentan ciertos grupos sociales vulnerables.²⁸

3. Omisión de dictado de reglas mínimas para la implementación de la acción afirmativa.

Ahora bien, por lo que hace al argumento en el que el recurrente refiere que la Sala Xalapa omitió dictar reglas mínimas para la implementación de la acción afirmativa, dada la naturaleza del recurso de reconsideración, esta Sala Superior considera inoperantes los agravios,

²⁸ Similares consideraciones se determinaron en el SUP-REC-249/2021 y acumulado.



porque no reviste tema de constitucionalidad alguno, sino que versa sobre un tema de mera legalidad.

Lo anterior es así, porque la supuesta falta de señalamiento de reglas mínimas que deban contener los lineamientos para la implementación de acciones afirmativas es un aspecto de estrictamente de legalidad, por lo que esta Sala Superior considera que ese tema escapa a la tutela constitucional que caracteriza al recurso de reconsideración.

Conclusión.

Al resultar infundados e inoperantes los agravios del recurrente, lo procedente es confirmar la sentencia recurrida, esencialmente porque **es razonable el establecimiento de acciones afirmativas antes de la aprobación del registro de las candidaturas.**

Similar criterio se sostuvo al resolver los medios de impugnación SUP-REC-117/2021, SUP-REC-187/2021 y SUP-REC-249/2021.

Por lo expuesto y fundado se:

VI. RESUELVE

ÚNICO. Se **confirma** la sentencia controvertida.

Notifíquese como en derecho corresponda. En su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido y, en su caso, hágase la devolución de la documentación correspondiente.

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 el voto concurrente del Magistrado Felipe Alfredo Fuentes Barrera. El Secretario General de Acuerdos autoriza y da fe que la presente resolución 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

SUP-REC-123/2022

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.

VOTO CONCURRENTE QUE FORMULA EL MAGISTRADO FELIPE ALFREDO FUENTES BARRERA RESPECTO DE LA SENTENCIA EMITIDA EN EL RECURSO DE RECONSIDERACIÓN SUP-REC-123/2022.



1. Tesis del voto concurrente

Aun cuando coincido con el sentido de la propuesta, considero que resultaba necesario precisar, que en este caso, se pudiera fijar por esta Sala Superior **una metodología** que contemplara las etapas del proceso electoral, las actividades a cargo de los partidos políticos y la posibilidad de los militantes, simpatizantes y los aspirantes a candidatos de participar en la designación de las candidaturas con motivo de la implementación de las acciones afirmativas; en otras palabras, la temporalidad máxima para implementarlas atendiendo a un límite **objetivo y razonable que, sin afectar desproporcionadamente al proceso electoral**, armonice los distintos valores en juego.

2. Motivos del voto concurrente

En efecto, desde mi perspectiva, en este caso era necesario fijar **una metodología** conforme al cual se delineara un plazo para la implementación de las acciones afirmativas, como un límite **objetivo y razonable**, a fin de armonizar los distintos valores en juego.

Lo anterior, porque en la línea jurisprudencial seguida por esta Sala Superior, precisamente, ha sido omisa en trazar una metodología para aproximarnos a la temporalidad en que deben implementarse las acciones afirmativas, en aras de tutelar los distintos derechos, valores y principios que se encuentran involucrados; me explico:

Los principios en juego

Al igual que lo hace el proyecto y la Sala Regional en la sentencia que se combate, **coincido** que ante la ausencia de un marco normativo que favorezca el acceso de grupos de la población en situación de vulnerabilidad, las acciones afirmativas determinadas por las autoridades electorales, son necesarias para poder hacer efectivos los derechos de las personas pertenecientes a la comunidad LGBTQ+ y otros grupos en situación de desventaja. De manera que ello no está, por mi parte, en duda o a debate.

SUP-REC-123/2022

Enfatizo que coincido con la postura que sostiene que la justicia puede y debe generar cambios sociales.

El derecho es la herramienta que nos hemos dado como grupo social para dentro de ese marco resolver nuestras diferencias, por lo que, el juzgador, al aplicarlo, debe encontrar los valores supremos que le dan lógica y coherencia a un sistema sostenido entre otros, en la igualdad y la dignidad de todas las personas.

En ese sentido, el camino andado y las decisiones que hemos acompañado al respecto, han permitido que personas que históricamente han sido excluidas de integrar los órganos de representación popular puedan acceder a las candidaturas y al ejercicio de los cargos. Esta visión que comparto a plenitud no hace sino reconocer el mínimo de derechos a partir de los cuales nuestra sociedad se vuelve incluyente, tolerante y se toma los derechos humanos de todas las personas como el elemento más importante que cimienta todas las relaciones como grupo social.

Empero, como jueces constitucionales, nuestra visión debe ser con un espectro más amplio, basado en un diseño integrador y conscientes de todos los principios y reglas que dan sintonía al concierto del proceso democrático. Por ello, estamos obligados a analizar las decisiones que posibilitan la inclusión de los grupos desaventajados a la luz de todos los principios constitucionales que nuestro Constituyente consideró como necesarios para cimentar nuestra democracia.

Lo anterior significa, que al resolver los asuntos relacionados con la inclusión de grupos vulnerables debemos analizar los principios en juego y la forma en que deben ceder a efecto de no anularnos de manera desproporcionada, pues la corrección de un sistema que busca ser incluyente no puede basarse en la fractura de otros pilares del mismo valor y calibre que sostienen el proceso de renovación del poder público.

En ese sentido, coincido con la postura que señala que la principal función del tribunal constitucional en una democracia no consiste en



corregir los errores individuales de los tribunales menores, porque la principal función de un tribunal constitucional es más amplia, es ejercer la función correctiva de todo el sistema.

Este Pleno estableció los elementos fundamentales de las acciones afirmativas, tendientes a proteger a las personas y grupos en situación de vulnerabilidad, desventaja y/o discriminación con el objeto de hacer realidad la igualdad material y de esta forma permitir el pleno ejercicio y goce de sus derechos político-electorales.

En la tesis de jurisprudencia 11/2015, con el rubro: “Acciones afirmativas. Elementos fundamentales”, se afirma la obligación del Estado mexicano de establecer acciones afirmativas que constituyan medidas temporales, razonables, proporcionales y objetivas orientadas a la igualdad material. Lo anterior, bajo la lógica que impera en el reconocimiento de la igualdad y dignidad de cada persona que forma parte de nuestra sociedad y sin la cual simplemente no habría pacto social.

Así, considero que cada autoridad en el ámbito de sus atribuciones tiene la encomienda de hacer las acciones suficientes y necesarias para que el proceso democrático se desarrolle de manera sólida, fuerte, coherente, y con apego a los principios y reglas que nos hemos dado, pues cada acción que se ejecuta, en cada momento, tiene una consecuencia que hay que valorar a efecto de analizar si la misma no trastoca de manera superlativa otros principios, esto es, sino incide de manera irracional como fórmula que busca corregir la falta de regulación oportuna.

Línea jurisprudencial

Esta Sala Superior en diversos criterios ha fijado su postura respecto a la temporalidad en que se deben implementar las acciones afirmativas.

EXPEDIENTE	DECISIÓN	CONSIDERACIÓN SOBRE LA ETAPA DEL PROCESO ELECTORAL
SUP-REC-117/2021 10 de marzo de 2021	Vincular al Instituto Electoral de esa entidad para que implemente una cuota a favor de las personas de la comunidad	5.4. El establecimiento de una cuota en la etapa actual del proceso electoral no vulnera los principios de certeza y seguridad jurídica

SUP-REC-123/2022

<p>Aguascalientes</p>	<p>LGBTIQ+ y con discapacidad.</p>	<p><i>esta Sala ha establecido que para no incumplir con lo establecido en el artículo 105, fracción II, penúltimo párrafo de la Constitución general bastará que las medidas implementadas por las autoridades electorales administrativas se aprueben con anticipación suficiente para hacer factible su definitividad, preferentemente antes del registro de candidaturas y especialmente antes del inicio de campañas.</i></p> <p>....</p> <p><i>Se advierte que en el estado de Aguascalientes aún no ha empezado el registro de candidaturas para diputaciones y Ayuntamientos y, por ende, tampoco han dado inicio las campañas electorales, por lo cual, de acuerdo con los criterios previamente citados, es perfectamente factible que la autoridad administrativa electoral local establezca cuotas en favor de grupos en situación de vulnerabilidad en esta etapa del proceso electoral local.</i></p> <p>....</p> <p>5.5. El establecimiento de una cuota a favor de las personas de la comunidad LGTBIQ+ no vulnera los principios de autodeterminación y autoorganización partidaria</p> <p>...</p> <p><i>ante la omisión de los partidos políticos de garantizar esa representación de toda la sociedad, cualquier medida de las autoridades electorales que tenga como objetivo garantizar el cumplimiento de esas obligaciones constitucionales y convencionales en materia de derechos humanos justifica una intervención en la vida interna de los partidos políticos, bajo la condición de que sea razonable, necesaria y estrictamente proporcional.</i></p>
<p>SUP-REC-1423-2021</p> <p>Diputaciones al Congreso de la Ciudad de la México</p>	<p>Acción afirmativa indígena (la pretensión del recurrente es que se aplicará una acción afirmativa en la etapa de asignación de diputaciones de RP).</p> <p>Son infundados e inoperantes los argumentos, porque la parte recurrente no participó en su calidad de indígena.</p>	<p>Las acciones afirmativas se deben implementar previo al inicio del proceso electoral.</p>
<p>SUP-REC-343/2020</p> <p>29 de diciembre de 2020</p> <p>Baja California Sur</p>	<p>La emisión de lineamientos no constituye modificaciones fundamentales a los actos esenciales e imprescindibles de alguna de las etapas del proceso electoral, como la atinente a los procesos de selección</p>	<p>Es dable concluir que, si bien lo óptimo es que todas las acciones afirmativas que vayan a aplicarse en un proceso electoral se emitan de forma previa al inicio formal de este, es posible la implementación de medidas aun comenzado el proceso, siempre y cuando se otorguen una temporalidad razonable para las acciones que requieran su cumplimiento a cargo de los sujetos obligados y no modulen</p>



	<p>de candidatos y al procedimiento de su registro, puesto que el objeto y finalidad de tales procedimientos no sería alterado, ya que solamente se establecerían cuestiones instrumentales para optimizar los principios y obligaciones constitucionales y legales, como por ejemplo, el principio de paridad de género y el pluralismo cultural.</p> <p>“[...] lo procedente es modificar la sentencia dictada por el Tribunal Estatal Electoral, en lo que fue materia de impugnación, para los efectos siguientes:</p> <p>Se revoca el Acuerdo IEEBCS-CG040-OCTUBRE-2020 emitido por el Consejo General del Instituto Estatal Electoral de Baja California, respecto a las acciones afirmativas en favor de los indígenas y afroamericanos, para el efecto de que, a la brevedad, implemente acciones afirmativas, específicamente para estos grupos vulnerables, que garanticen su participación política en el proceso electoral en curso (2020-2021), tanto en la elección de las diputaciones, como en la de integrantes de los ayuntamientos de la entidad.”</p>	<p>actos que ya han sido celebrados, como podría ser el registro de candidaturas.</p>
<p>SUP-RAP-116/2020 Y ACUMULADOS</p> <p>14 de diciembre de 2020</p> <p>Paridad en quince gubernaturas</p>	<p>Finalmente, a partir del reconocimiento del mandato constitucional de paridad en todo previsto a nivel constitucional, así como de la obligación a cargo de las autoridades de garantizar los derechos previstos en el texto constitucional, en el ámbito de sus competencias, es por lo que se debe vincular, obligatoriamente y de forma directa, a los</p>	<p>Etapas de preparación de la elección.</p>

	<p>partidos políticos nacionales al cumplimiento de la postulación paritaria en los cargos de las gubernaturas.</p> <p>Por tanto, los partidos políticos nacionales deberán informar al INE a más tardar el 30 (treinta) de diciembre las entidades donde presentarán a siete mujeres a candidatas a gubernaturas y las ocho en las que presentarán a varones.</p> <p>El INE deberá informar a los OPLES de las entidades correspondientes sobre el cumplimiento de esta sentencia por cada uno de los partidos políticos nacionales.</p> <p>Partiendo de que esta medida se fundamenta directamente en el mandato constitucional y convencional de llevar a cabo comicios en condiciones de igualdad y, por tanto, garantizar el derecho a ser votada en condiciones de paridad previsto en el artículo 35.11 constitucional, en caso de incumplimiento, se negará el registro de candidaturas de varones.</p>	
<p>SUP-RAP-121/2020 Y ACUMULADOS</p> <p>19 veintinueve de 2020</p> <p>Consejo General del INE determine los veintiún distritos en los que deberán postularse candidaturas a diputaciones por el principio de MR, según la acción</p>	<p>Se fijan lineamientos para que el Consejo General del Instituto Nacional Electoral establezca medidas afirmativas tendentes a garantizar las condiciones de igualdad para la participación política de las personas con discapacidad, así como de otros grupos en situación de vulnerabilidad.</p>	<p>Etapa de fijación de criterios para el registro de candidaturas a diversos cargos de elección popular.</p>



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SUP-REC-123/2022

afirmativa indígena.		
<p>SUP-REC-28/2019</p> <p>20 de febrero de 2019</p> <p>Baja California</p> <p>Medidas compensatorias a favor de los pueblos y comunidades indígena</p>	<p>Se vincula al Instituto local para que, con la debida oportunidad, realice los estudios concernientes e implemente acciones afirmativas en materia indígena, que sean aplicables en el siguiente proceso electoral local ordinario, en materia de registro y postulación de candidaturas al Congreso local, así como a los Ayuntamientos en que ello sea viable.</p>	<p>Por tanto, en el caso particular, dado lo avanzado del actual proceso electoral en el Estado de Baja California resulta inviable la implementación de medidas afirmativas para el registro de candidaturas, en observancia del principio de certeza, puesto que, actualmente se encuentra transcurriendo la etapa de precampañas.</p>
<p>SUP-REC-519/2018</p> <p>30 de junio de 2018</p> <p>Candidatas y candidatos a diputados por el principio de representación proporcional</p> <p>Acción afirmativa indígena al Comité Ejecutivo Nacional del Partido de la Revolución Democrática</p>	<p>El PRD eligió y presentó para su registro ante la autoridad administrativa electoral seis fórmulas de candidatos a las diputaciones de representación proporcional de Guerrero, en las que no fueron incluidos los recurrentes.</p> <p>Derivado de ello, los recurrentes interpusieron recurso de inconformidad ante la Comisión Nacional Jurisdiccional del PRD, alegando que debieron ser postulados dentro de los primeros cuatro lugares de la lista de candidatos a diputados locales por el principio de representación proporcional.</p>	<p>Este derecho de los partidos políticos para realizar las modificaciones que consideren necesarias en su regulación interna, encuentra una limitante, al disponerse en el artículo 34, párrafo 2, inciso a), de la Ley General de Partidos Políticos, que tales cambios no pueden darse una vez que ha iniciado el proceso electoral correspondiente, con el objeto de que exista certeza entre quienes participan en un proceso electoral, respecto de las reglas y principios que regulan internamente un partido político, y que las mismas prevalecerán a lo largo del proceso dentro del cual, en la fase respectiva a su preparación, se realizan la selección de candidatos, el registro de los mismos, las campañas electorales, entre otras muy diversas actividades que deben desarrollar los partidos políticos, así como en la propia jornada electoral y en la etapa de resultados y calificación de las elecciones.</p> <p>De ese modo, la prohibición de que los partidos políticos realicen modificaciones a sus estatutos, así como a sus demás documentos básicos, una vez iniciado el proceso electoral, guarda puntual congruencia con el principio rector de certeza y el principio de definitividad, previstos constitucionalmente en el artículo 41, párrafo segundo, bases II, V y VI, toda vez que al establecer el legislador ordinario esa proscripción para los partidos políticos, garantiza el estricto cumplimiento a los principios que rigen en todo proceso comicial.</p>
<p>SUP-REC-214/2018</p> <p>30 de mayo de 2018</p> <p>San Luis Potosí</p>	<p>Inclusión de personas indígenas a efecto de contar con una representación cualitativa y directa en el legislativo estatal.</p>	<p>El actual proceso electoral ya se encuentra muy avanzado para la implementación de medidas afirmativas para el registro de candidaturas, en observancia del principio de certeza, pues en Sala Luis Potosí, se encuentra transcurriendo la etapa de campaña, misma que finalizará el veintisiete de junio próximo.</p>

		<p>No obstante, para próximos procesos electorales es necesario que los partidos políticos, entre estos el PAN, evalúen la implementación de medidas afirmativas en favor de las personas indígenas para los procesos de selección y designación de candidaturas a diputaciones locales, dada la gran envergadura que exige presencia de representación indígena, lo anterior tomando en consideración las particularidades del Estado de San Luis Potosí en esta materia.</p> <p>De igual manera, a fin de establecer esquemas que ayuden a revertir en el ámbito electoral local la desigualdad en la representación indígena, se vincula a:</p> <ul style="list-style-type: none">• El PAN para que implemente medidas afirmativas en favor de las personas indígenas para los procesos de selección y designación de candidaturas a diputaciones locales en San Luis Potosí, en procesos electorales próximos.• Al Consejo Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de San Luis Potosí, para que, en el próximo proceso electoral, realice los estudios concernientes e implemente acciones afirmativas en materia indígena para el caso de registro de candidaturas a diputaciones locales, pudiendo apoyarse en buenas prácticas, tales como las emitidas en el ámbito federal.
--	--	--

Conforme a esta línea jurisprudencial, advierto que **no existe una metodología** conforme al cual se pueda establecer un plazo fijo para que puedan implementarse las acciones afirmativas; además, que ese plazo responda a un límite objetivo y razonable para estas medidas puedan realizarse de manera eficaz.

Argumentos del voto concurrente

Considero que la **metodología** a que me he referido para la adecuada implementación de las acciones afirmativas debe conciliar los otros valores y principios constitucionales que están en juego en el proceso electoral.

En efecto del análisis del acuerdo emitido por el Instituto Electoral de Quintana Roo, mediante el cual pretenden dar cumplimiento a lo ordenado por la Sala Xalapa [IEQROO/CG/A-076-2022], se puede



constatar que, a la fecha de su emisión, el periodo de solicitud de registro de candidaturas había culminado, tanto para la elección de diputaciones de mayoría relativa como de representación proporcional.

Si bien, las candidaturas propuestas aún no han sido aprobadas por esa autoridad —ya que ello tiene como fecha límite el próximo 12 de abril—, lo cierto es que las modificaciones que realicen los institutos políticos o coaliciones podrían afectar alguna de las fórmulas que inicialmente fueron propuestas por cada uno de los partidos en ambas elecciones.

Lo anterior es relevante dado que, en anteriores ocasiones hemos sostenido que la Constitución reconoce la existencia de un conjunto de derechos fundamentales, así como de prerrogativas sustantivas que dan alcance y contenido al Derecho Electoral, por lo que no se compone sólo de normas instrumentales o procedimentales, sino que éstas son sólo el medio para dar curso a un conjunto de disposiciones que revisten el ejercicio del conjunto de derechos fundamentales consagrados a favor de las personas, cuya interpretación y aplicación no puede verse de forma aislada, sino que deben sistematizarse para darle funcionalidad al conjunto de normas que confluyen y se amalgaman indisolublemente en la materia comicial.²⁹

En tal sentido, en mi opinión, precisamente, **estábamos en condiciones de fijar un límite objetivo y razonable** para que las acciones afirmativas sean **armónicos** con los principios de certeza y seguridad jurídicas que deben regir las contiendas electorales, pues los partidos políticos desde el inicio del proceso tuvieron que diseñar y ejecutar su estrategia de selección de sus candidatas y candidatos con base en ciertas reglas las cuales a mitad del camino no pueden ser obviadas o cambiadas.

En efecto, los procesos internos de selección de candidaturas de los partidos políticos se llevaron a cabo sin estas reglas que se pretender implementar a días del inicio de las campañas y una vez finalizada la etapa de precampañas.

²⁹ SUP-RAP-121/2020

SUP-REC-123/2022

Los procesos primarios de los partidos políticos tuvieron como basamento la existencia previa de reglas democráticas, bajo las cuales se realizaron diversos actos, como fueron la selección de las normas con las que se expidieron convocatorias, registros de precandidatos y precandidatas, en muchos casos la realización de precampañas y erogación de recursos para tal fin, estrategias a efecto de cumplir otras acciones como lo son la paridad de género y la selección de las candidaturas dependiendo del lugar y la posibilidad de triunfo, acuerdos políticos, negociación interna y externa en el caso de coaliciones, etcétera.

Por tanto, estimo que era necesario trazar una metodología que nos permitiera definir el momento o temporalidad en que pueden instrumentarse acciones afirmativas, a fin de hacerlos compatible con los principios de certeza y seguridad jurídica.

En efecto, el principio de certeza no puede separarse ni interpretarse aisladamente, sino que debe armonizarse con el resto de los principios y derechos constitucionales, a fin de dotar de efectividad a la realización de los procesos democráticos.

Como lo ha considerado la SCJN³⁰, el principio de certeza radica en que las acciones que se efectúen deben ser veraces, reales y apegadas a los hechos, esto es, que el resultado de los procedimientos sea completamente verificable, fidedigno y confiable y, por ende, el principio de certeza se convierta en presupuesto obligado de la democracia.

Precisamente, las condiciones esenciales en que se desarrollan las etapas de los procesos electorales son consustanciales al principio de legalidad como una garantía formal para que la ciudadanía y las autoridades electorales actúen en estricto apego a las disposiciones consignadas en la ley; de ello se deriva que el conocimiento previo de las reglas del juego democrático favorece la adecuada participación de la ciudadanía y la salvaguarda de los derechos de los sujetos intervinientes.

³⁰ Véase, acción de inconstitucionalidad 112/2019 y sus acumuladas.



En este caso en concreto, la adecuada instrumentación de acciones afirmativas debe ser acorde a las etapas de los procesos electorales en aras de garantizar a todas y todos los participantes las condiciones esenciales de previsibilidad y certeza de las actuaciones que desplegaran en el marco de los procesos electivos.

En esa medida, la preparación, definición y postulación de las candidaturas al interior de los partidos políticos o incluso mediante figuras asociativas, es un margen de previsibilidad que debe anticiparse a fin de adecuar la participación de los actores políticos y la ciudadanía en el marco de los procedimientos internos de selección de candidaturas a cargos de elección popular.

Esto implica, precisamente, que toda acción afirmativa **se ajuste a un parámetro de temporalidad** a fin de que se establezca un límite objetivo y razonable.

La ciudadanía y la militancia debe tener certeza de la forma en que se habrán de integrar las distintas postulaciones, lo cual también responde la tutela de otros principios como la de autoorganización y determinación de los partidos políticos.

De manera que, aun compartiendo la propuesta, considero que la adopción de acciones afirmativas no puede ocurrir en cualquier momento del proceso electoral, sino debe estar sujeto a un **límite objetivo y razonable**. Esto porque estamos obligados a proteger el sistema político electoral en su conjunto, por un lado, respecto de los derechos político-electorales de las personas y/o grupos sociales en desventaja, y por otro, en cuanto a los límites e intervención mínima en los asuntos internos de los partidos políticos, y su impacto en el proceso electoral mismo.

En este punto, considero que como Tribunal Constitucional nos corresponde ser garantes del proceso electoral y equilibrar los principios en juego, por lo que nuestra misión pasa por dar estabilidad en relación con las normas que habrán de cumplir los actores políticos.

De tal modo que estimaría conveniente y necesario establecer una **metodología** que establezca la temporalidad máxima en la cual pueden

SUP-REC-123/2022

implementarse las acciones afirmativas en favor de grupos específicos de la población sin que éstas afecten otros principios y puedan tener consecuencias en las siguientes etapas del proceso electoral, cuyo **parámetro sea precisamente un límite objetivo y razonable para su instrumentación.**

En esta línea, **dicha metodología debe analizar estas cuestiones:**

- i) La implementación de las acciones afirmativas debería, preferentemente, realizarse antes del inicio del proceso electoral y,
- ii) En su caso, a más tardar al iniciar el periodo de las precampañas electorales.

La finalidad de establecer las acciones afirmativas en la temporalidad señalada, toma como parámetro la posibilidad del partido de poder designar entre sus militantes, simpatizantes y ciudadanía en general a quien ocupara la candidatura y con ello establecer la mejor estrategia y las reglas de la convocatoria que podría emitir para tal efecto, actividades que se complican si se realizan una vez que concluyen las precampañas; pues clausurada esta etapa no se puede retrotraer el tiempo por lo que los partidos políticos no están en posibilidad de darle las mismas garantías de selección a sus simpatizantes o militantes cuando el tiempo ha fenecido y tienen que cumplir con alguna acción afirmativa.

En mi opinión, esta solución permite lograr un balance entre el principio constitucional de mínima intervención, el respeto a la vida interna de los partidos políticos en relación con sus procesos de selección interna de candidaturas, y la protección (inclusión) de grupos de la población que se estiman excluidos y que enfrentan obstáculos que es necesario remover para que puedan acceder a las candidaturas.

En consecuencia, a pesar de que, en el caso concreto, había fenecido la etapa de precampañas, una vez que fue emitida la resolución de la Sala Responsable, había el tiempo suficiente (26 días para el registro de candidatos) para que los partidos políticos pudieran designar a las personas que cubrirían los espacios con motivo de la implementación de



la acción afirmativa. Con ello, se pudo permitir a los institutos políticos atender la acción afirmativa y preparar las campañas electorales.

Estas son las razones por las que emito el presente voto concurrente.

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.