



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

RECURSO DE RECONSIDERACIÓN

EXPEDIENTE: SUP-REC-277/2020

PARTE RECURRENTE: ANA ISABEL
GARCÍA CALDERÓN

AUTORIDAD RESPONSABLE: SALA
REGIONAL DEL TRIBUNAL ELECTORAL
DEL PODER JUDICIAL DE LA
FEDERACIÓN, CORRESPONDIENTE A
LA SEGUNDA CIRCUNSCRIPCIÓN
PLURINOMINAL ELECTORAL, CON
SEDE EN MONTERREY, NUEVO LEÓN

MAGISTRADA PONENTE: MÓNICA
ARALÍ SOTO FREGOSO

SECRETARIOS: JOSÉ ALFREDO GARCÍA
SOLÍS Y OMAR ESPINOZA HOYO

Ciudad de México, a veintinueve de diciembre de dos mil veinte¹.

En el recurso de reconsideración identificado con la clave **SUP-REC-277/2020**, interpuesto por **Ana Isabel García Calderón**, por su propio derecho, contra la sentencia de la Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con sede en Monterrey, Nuevo León (*en adelante: Sala Regional Monterrey*), dictada en los expedientes **SM-JDC-349/2020** y su acumulado **SM-JDC-350/2020**; la Sala Superior determina: confirmar la sentencia impugnada.

¹ En lo sucesivo, todas las fechas corresponderán a dos mil veinte. Las que correspondan a un año diverso se identificarán de manera expresa.

A. ANTECEDENTES:

I. Formulación de consulta. El veintiséis de agosto, la presidenta del colectivo “Juntos por el camino de la diversidad” presentó un escrito ante el Instituto Electoral del Estado de Aguascalientes (*en adelante: IEEA*) en el que solicitó se pronunciara, entre otras cuestiones, sobre la necesidad de crear acciones afirmativas para el empoderamiento de personas de la comunidad LGBTI+², con relación a formar parte de los órganos electorales.

II. Expediente TEEA-JDC-015/2020. Ante la falta de respuesta, la parte promovente inicial presentó una demanda de juicio de la ciudadanía, que se resolvió el veintinueve de septiembre por el Tribunal Electoral del Estado de Aguascalientes (*en adelante: TEEA*), en el sentido de ordenar al Consejo General del IEEA emitir la respuesta a la consulta de la parte actora.

III. Resolución CG-R-13/2020. El seis de octubre el Consejo General del IEEA dictó resolución mediante la cual atendió la consulta formulada por la presidenta del colectivo “Juntos por el Camino de la Diversidad”, en cumplimiento a la sentencia dictada en el expediente TEEA-JDC-015/2020, en la que se determinó, entre otras cuestiones, que “no es posible establecer una cuota

² De conformidad con el glosario de la sentencia dictada en los expedientes SM-JDC-349/2020 Y ACUMULADO: “Comunidad Lesbiana, Gay, Bisexual, Travesti, Transgénero, Transexual, Intersexual y más.”



específica para personas no binarias en la integración de los Consejos Distritales y Municipales.”

IV. Expediente TEEA-JDC-018/2020 (acciones afirmativas).

En desacuerdo con la respuesta, la presidenta del colectivo “Juntos por el Camino de la Diversidad” presentó una demanda de juicio de la ciudadanía que fue resuelta por el TEEA el tres de noviembre, en el sentido de declarar fundados los agravios de la parte actora, revocar la resolución CG-R-13/2020, dejar sin efectos la convocatoria publicada el primero de noviembre y ordenar al Consejo General del IEEA proceda conforme a los efectos señalados en la propia sentencia³.

³ En la sentencia se determinó la implementación de una acción afirmativa, de la cual se destaca lo siguiente: “**3. La medida afirmativa que en este acto se ordena, se materializa en el establecimiento de una cuota del 10% de la totalidad de los cargos (propietarios y suplentes) para los consejos municipales y del 10% de la totalidad de los cargos que designará para los consejos distritales, en el entendido de que los consejos (municipales y distritales) se conforman tanto por personas que fungirán en las consejerías como en las secretarías técnicas, y que en estos cargos serán nombradas personas** en situación de vulnerabilidad, en el entendido que en ningún caso más del 50% de las personas designadas para esta cuota, serán suplentes. [-] Es entonces que, para la armonización o convivencia o coexistencia de las medidas afirmativas a favor de las mujeres y las ordenadas por esta sentencia a favor de grupos en situación de vulnerabilidad, es que el CG, deberá distribuir el 90% de los cargos de los consejos distritales y el 90 % de los consejos municipales bajo el mandato paritario, y el 10 % restante de cada uno de ellos, atendiendo a la medida afirmativa expresada en el párrafo anterior. [-] **4. Realizará tres listas: mujeres, hombres y personas en situación de vulnerabilidad, esto a efecto de contar con los elementos necesarios para realizar de manera adecuada la asignación de los cargos para los Consejos Distritales y Municipales, en atención al principio de paridad de género y a la medida afirmativa establecida en el presente fallo, a favor de los grupos en situación de vulnerabilidad. [-] Se entenderá por personas en situación de vulnerabilidad aquéllas pertenecientes a la comunidad LGBTI+, personas con alguna discapacidad, mayores de sesenta años y personas indígenas. [-] 5. La nueva convocatoria deberá emitirse dentro de un plazo de veinticuatro horas** a partir de la notificación de la presente sentencia, El diseño de la convocatoria y el proceso mismo de selección se guiará bajo las siguientes directrices: [-] • La convocatoria, en cuanto a sus bases y procedimiento debe ser expresado en un lenguaje claro e incluyente. [-] Para efecto de respetar el libre desarrollo de la personalidad, la autoridad deberá: [-] • En los formatos empleados para la inscripción al procedimiento de conformación de autoridades electorales locales, en cuanto a los datos de identificación de la ciudadanía, **en lo que**

V. Demanda de juicio de la ciudadanía federal. El siete de noviembre, Cynthia Catalina González García y Ana Isabel García Calderón, en su calidad de aspirantes a integrar los Consejos Distritales y Municipales presentaron, respectivamente, medios de impugnación para combatir las acciones afirmativas determinadas por el TEEA, los cuales fueron registrados en la Sala Regional Monterrey con las claves de expedientes SM-JDC-349/2020 y SM-JDC-350/2020.

VI. Sentencia impugnada. El veinte de noviembre, la Sala Regional Monterrey dictó sentencia, al tenor de los puntos resolutive siguientes:

PRIMERO. Se **acumula** el juicio ciudadano SM-JDC-350/2020 al diverso SM-JDC-349/2020. Glótese copia certificada en los términos precisados.

SEGUNDO. Se **confirma** la resolución impugnada del Tribunal Electoral del Estado de Aguascalientes."

VII. Recurso de reconsideración. El veintitrés de noviembre, Ana Isabel García Calderón presentó, por su propio derecho, una demanda para controvertir la sentencia de la Sala Regional Monterrey.

VIII. Recepción, integración y turno. El veinticinco de noviembre se recibió en la Oficialía de Partes de la Sala Superior, el oficio TEPJF-SGA-SM-1218/2020, mediante el

respecta a su identificación sexo genérica, se deberán incluir TRES casilleros uno para "hombres", otro para "mujeres" y uno que corresponda al "no binario". (estas últimas en el entendido que son parte de grupos vulnerables). [...]"



cual, el Secretario General de Acuerdos de la Sala Regional Monterrey remitió, entre otros documentos, la demanda de recurso de reconsideración presentada por Ana Isabel García Calderón. En la misma fecha, el Magistrado Presidente integró el expediente SUP-REC-277/2020 y lo turnó a la ponencia de la Magistrada Mónica Aralí Soto Fregoso para los efectos previstos en los artículos 19 y 68 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

IX. Radicación. En su oportunidad, la Magistrada Instructora acordó, entre otras cuestiones, tener por recibido el expediente y radicar en su ponencia el recurso de reconsideración de que se trata.

B. CONSIDERACIONES:

I. Competencia. Corresponde a la Sala Superior conocer y resolver el presente medio de impugnación, por tratarse de un recurso de reconsideración, cuya competencia le recae en forma exclusiva, el cual se interpuso contra una sentencia de fondo dictada de manera acumulada por una Sala Regional, al resolver demandas de juicio para la protección de los derechos político-electorales de la ciudadanía⁴.

⁴ Lo anterior, con fundamento en los artículos: 99, párrafo cuarto, fracción X, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 186, fracción X y 189, fracción XIX, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; así como 64 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

II. *Justificación para resolver en sesión no presencial.* Esta Sala Superior emitió el acuerdo 8/2020, 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 distinta⁵.

En ese sentido, se justifica la resolución del presente recurso de reconsideración de manera no presencial.

III. *Procedencia.* El escrito de impugnación satisface las exigencias siguientes:

a) *Requisitos generales*

1. *Requisitos formales.* Se cumplen los requisitos formales previstos en el artículo 9, párrafo 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral⁶,

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

⁶ “**Artículo 9** [-] **1.** Los medios de impugnación deberán presentarse por escrito ante la autoridad u órgano partidista señalado como responsable del acto o resolución impugnado [...] y deberá cumplir con los requisitos siguientes: [-] **a)** Hacer constar el nombre del actor; [-] **b)** Señalar domicilio para recibir notificaciones y, en su caso, a quien en su nombre las pueda oír y recibir; [-] **c)** Acompañar el o los documentos que sean necesarios para acreditar la personería del promovente; [-] **d)** Identificar el acto o resolución impugnado y al responsable del mismo; [-] **e)** Mencionar de manera expresa y clara los hechos en que se basa la impugnación, los agravios que cause el acto o resolución impugnado, los preceptos presuntamente violados y, en su caso, las razones por las que se solicite la no aplicación de leyes sobre la materia electoral por estimarlas contrarias a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; [-] **f)** Ofrecer y aportar las pruebas dentro de los plazos para la interposición o presentación de los medios de impugnación previstos en la presente ley; mencionar, en su caso, las que se habrán de aportar dentro de dichos plazos; y las que deban requerirse, cuando el promovente justifique que oportunamente



porque en el escrito de demanda, la parte recurrente: **a.** Precisa su nombre; **b.** Identifica la sentencia impugnada; **c.** Señala la autoridad responsable; **d.** Narra los hechos que sustentan su impugnación; **e.** Expresa agravios; y, **f.** Asienta su nombre y firma autógrafa.

2. Oportunidad. Se considera que el recurso de reconsideración se presentó dentro del plazo de tres días previsto en los artículos 7, párrafo 1, y 66, párrafo 1, inciso a), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral⁷.

Al respecto, se tiene en cuenta que la sentencia recaída a los expedientes SM-JDC-349/2020 y su acumulado se notificó por correo electrónico a Ana Isabel García Calderón el veinte de noviembre⁸, por lo que de conformidad con lo previsto en el artículo 26, párrafos 1 y 3, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral⁹, la notificación personal surtió efectos el mismo día en que se practicó.

las solicitó por escrito al órgano competente, y éstas no le hubieren sido entregadas; y [-] **g)** Hacer constar el nombre y la firma autógrafa del promovente."

⁷ "Artículo 7 [-] 1. Durante los procesos electorales todos los días y horas son hábiles. Los plazos se computarán de momento a momento y si están señalados por días, éstos se considerarán de veinticuatro horas."

⁸ *Cfr.*: Razón y cédula de notificación electrónica, consultables en los folios 385 y 386 del expediente SM-JDC-349/2020.

⁹ "Artículo 26. [-] 1. Las notificaciones a que se refiere el presente ordenamiento surtirán sus efectos el mismo día en que se practiquen. [...] 3. Las notificaciones se podrán hacer personalmente, por estrados, por oficio, por correo certificado o por telegrama, según se requiera para la eficacia del acto, resolución o sentencia a notificar, salvo disposición expresa de esta ley; también podrán

SUP-REC-277/2020

Por lo tanto, si la demanda de recurso de reconsideración se recibió ante la Sala Regional Monterrey el veintitrés de noviembre¹⁰, queda de manifiesto que fue presentada dentro del plazo legal de impugnación.

3. Legitimación e interés jurídico. De conformidad con lo previsto en el artículos 12, párrafo 1, inciso a), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral se reconoce la legitimación y el interés jurídico de Ana Isabel García Calderón, ya que comparece por su propio derecho y con la finalidad de controvertir la sentencia acumulada dictada en los expedientes SM-JDC-349/2020 y SM-JDC-350/2020, dado que en éste fue parte actora, por lo cual, la sentencia que confirmó el fallo del TEEA al resolver el expediente TEEA-JDC-018/2020 le causa agravios y acude a esta Sala Superior para lograr su revocación.

4. Definitividad. Se cumple este requisito, toda vez que se controvierte una sentencia de fondo dictada por la Sala Regional Monterrey, respecto de la cual, no procede otro medio de impugnación que deba de ser agotado previamente.

hacerse por medio electrónico, conforme a lo establecido en el párrafo 4 del artículo 9 de este ordenamiento."

¹⁰ *Cfr.:* Acuse de recibo que aparece en la hoja de presentación del escrito de impugnación, que se tiene a la vista en el cuaderno principal del expediente SUP-REC-277/2020.



b) **Requisito especial de procedibilidad.** Se considera satisfecho este requisito, de conformidad con lo siguiente:

En la Jurisprudencia 5/2019, con título: “RECURSO DE RECONSIDERACIÓN. ES PROCEDENTE PARA ANALIZAR ASUNTOS RELEVANTES Y TRASCENDENTES”; la Sala Superior ha dispuesto que procederá el recurso de reconsideración, a fin de garantizar el derecho a la justicia en sentido amplio, cuando se trate de asuntos en los que se requiera garantizar la coherencia del sistema jurídico en materia electoral o el derecho a un recurso efectivo respecto de sentencias que impliquen una posible vulneración grave a la esfera de derechos y libertades fundamentales de personas o colectivos que de otra forma no obtendría una revisión judicial¹¹.

Asimismo, la línea jurisprudencial de la Sala Superior ha establecido que una sentencia pronunciada por una Sala Regional en cualquier sentido podría ser revisada a través del recurso de reconsideración, cuando la Sala Superior considere que la materia en controversia es jurídicamente relevante en el orden constitucional, a través de la figura del *certiorari*¹².

¹¹ Consultable en: Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 12, Número 23, 2019, pp. 21 y 22.

¹² Consúltense sentencias recaídas a los expedientes SUP-REC-214/2018, SUP-REC-531/2018, SUP-REC-1052/2018 y SUP-REC-81/2020.

SUP-REC-277/2020

En el caso, se considera que resulta procedente el recurso de reconsideración, a fin de cerciorarse de la correcta actuación de la Sala Regional Monterrey que confirmó la diversa del TEEA en la que se determinó la implementación, entre otras medidas, de una acción afirmativa consistente en una cuota del 10% del total de cargos propietarios y suplentes a cubrir para integrar los consejos distritales y municipales en el proceso electoral ordinario 2020-2021 en el Estado de Aguascalientes, para que sean nombradas personas en situación de vulnerabilidad¹³.

En este sentido, se considera que el caso reviste de especial trascendencia, puesto que la parte actora argumenta que la acción afirmativa (cuota de género) confirmada por la Sala Regional Monterrey resulta violatoria del principio constitucional de paridad, toda vez que, en su concepto, con ella se pretende disminuir el porcentaje de participación de la mujer, la cual participará sólo en el 45% de las plazas disponibles.

En ese sentido, se considera que procede de manera excepcional el recurso de reconsideración, pues se impugna una sentencia de fondo de una Sala Regional que implica el análisis de la subsistencia o no de medidas

¹³ En la sentencia dictada al resolver el expediente TEEA-JDC-018/2020, se señala que: "*Se entenderá por personas en situación de vulnerabilidad aquellas pertenecientes a la comunidad LGBTI+, personas con alguna discapacidad, mayores de sesenta años y personas indígenas.*"



afirmativas diseñadas en favor de personas en situación de vulnerabilidad.

Esto, con la finalidad de garantizar la tutela judicial efectiva de la parte recurrente, por la presunta violación en su perjuicio del principio constitucional de paridad previsto en el artículo 41, párrafo segundo, del Pacto Federal; teniendo en cuenta las medidas especiales de carácter temporal a favor de grupos en situación de vulnerabilidad, de conformidad con lo establecido en los artículos 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 8 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; y 2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

Debido a lo anterior, a juicio de esta Sala Superior, los temas que se analizarán son importantes porque, por un lado, conlleva la emisión de algún criterio sobre si es posible o no, una relación de coexistencia entre las acciones afirmativas y el principio de paridad; y, por otro lado, son relevantes, porque llevarán a darle sentido al principio de igualdad en la integración de los órganos administrativos electorales locales.

Adicionalmente, debe considerarse que los temas son trascendentes, pues los criterios que se puedan establecer podrán irradiar al ámbito de las entidades federativas

SUP-REC-277/2020

generando una línea de interpretación integral y coherente en el orden nacional electoral.

En consecuencia, al tenerse colmado el requisito de procedibilidad del recurso de reconsideración ha lugar a estudiar los conceptos de agravio formulados por la parte recurrente.

IV. Pretensiones, causa de pedir, temática de agravios y metodología de estudio. De la lectura del recurso de reconsideración¹⁴ se advierte que la pretensión última de la parte recurrente consiste en que se revoque la sentencia de la Sala Regional Monterrey dictada al resolver los expedientes SM-JDC-349/2020 y su acumulado.

La causa de pedir se sustenta, fundamentalmente, en la presunta violación del principio de paridad establecido en el artículo 41 de la Constitución Política Federal.

Para sostener la pretensión y su causa de pedir, la parte recurrente hace valer conceptos de agravio que, de manera expresa, engloba en los temas siguientes:

¹⁴ *Cfr.*: Jurisprudencia 3/2000, con título: "AGRAVIOS. PARA TENERLOS POR DEBIDAMENTE CONFIGURADOS ES SUFICIENTE CON EXPRESAR LA CAUSA DE PEDIR", consultable en: *Justicia Electoral*. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 4, Año 2001, p. 5; así como Jurisprudencia 2/98, con título: "AGRAVIOS. PUEDEN ENCONTRARSE EN CUALQUIER PARTE DEL ESCRITO INICIAL", consultable en: *Justicia Electoral*. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 2, Año 1998, pp. 11 y 12.



1. Exhaustividad; y
2. Violación al principio de legalidad, de certeza, y al principio de paridad de género, ya que se reduce el porcentaje de participación política de la mujer, lo que conlleva un detrimento en sus derechos humanos.

De los temas señalados, cabe precisar que, por cuanto atañe al de exhaustividad, la argumentación que se expone se relaciona con aspectos de legalidad (presunta omisión de pronunciarse respecto de ciertos agravios, exposición de aseveraciones genéricas y desordenadas, señalamientos dogmáticos); mientras que el segundo contiene conceptos de agravio que involucran las acciones afirmativas, el principio constitucional de paridad y el derecho humano a la igualdad.

Al respecto, cabe señalar que, tratándose de sentencias dictadas en cualquier medio de impugnación diferente al juicio de inconformidad, la procedencia del recurso de reconsideración se actualiza en el supuesto de que la Sala Regional responsable hubiese dictado una sentencia en la que realice —u omita— un análisis de la validez constitucional y/o convencional de una disposición normativa.

Lo anterior significa que el recurso de reconsideración es un medio de impugnación extraordinario cuya finalidad

SUP-REC-277/2020

es garantizar la constitucionalidad de las sentencias emitidas por las Salas Regionales de este órgano jurisdiccional especializado.

Con apoyo en lo anterior, es patente que la Sala Superior debe pronunciarse, preferentemente, respecto de los conceptos de agravio relacionados con el segundo tema.

Ahora bien, de la lectura de los argumentos que se exponen en vía de agravio en el tema de referencia se observa que se dirigen a cuestionar, por un lado, el agregado de casilleros "no binarios" en los formularios de servicios del IEEA y, por otro lado, la aparente inclusión de personas miembros de grupos en situación de vulnerabilidad para integrar los consejos distritales y municipales del IEEA.

Por ende, el estudio de fondo seguirá el orden temático antes citado.

V. Estudio de fondo

Tema 1. Agregar casilleros "no binarios" en los formularios de servicios del IEEA

a) Agravios de la parte recurrente



En el escrito de demanda se advierte que se hacen valer los puntos de agravio siguientes:

- La autoadscripción de género tiene un límite: el propio género. De modo que la autoridad responsable, no motiva ni justifica las razones para que se valide la inclusión de un tercer casillero como "no binario" y una tercera lista, ya que la categorización hombre y mujer, tiene justificado en todo momento su utilización; no obstante, la obligación impuesta al órgano electoral y confirmada por la Sala Regional, permite la categorización sospechosa a las personas que se autoadscriben como "no binarias", lo que menoscaba el principio de seguridad jurídica tanto a las personas que pretende defender como al principio de paridad de género.
- La responsable sobrepasó sus facultades confirmando la elaboración ex profeso de una serie de ordenamientos generales, abstractos y obligatorios, es decir, se legisló e implementó un procedimiento, no solo a las leyes locales, sino que también lo hace a la propia constitución, en su detrimento.
- Se violentan los artículos 1º, 14, 17, párrafo segundo; 35, fracciones VI, 41, 105 fracción II penúltima párrafo y 133, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues se generan cambios

SUP-REC-277/2020

fundamentales para la integración de Consejos Distritales y Municipales del instituto electoral local y a las reglas de paridad; y asimismo, una norma con efecto retroactivo en perjuicio de la recurrente y del género femenino, al limitar la posibilidad de participación política en la conformación de autoridades electorales.

- La aseveración de la Sala Regional es equivocada e inconstitucional, pues sí se están realizando modificaciones trascendentales, al agregar dentro de un proceso electoral en curso, un tercer casillero para un nuevo género.
- Las medidas adoptadas y confirmadas no son objetivas ni razonables, lo que pasó desapercibido por el tribunal electoral local y la Sala Regional Monterrey

b) Decisión

De manera previa al estudio de los agravios que plantea la parte recurrente, se estima necesario hacer referencia al marco conceptual que enseguida se expone:

1. El derecho a la orientación sexual y a la identidad de género



En noviembre de dos mil seis, un grupo de expertas y expertos integrando el Panel Internacional de Especialistas en Legislación Internacional de Derechos Humanos y en Orientación Sexual e Identidad de Género, proclamaron en la ciudad Yogyakarta, Indonesia, los *Principios sobre la Aplicación del Derecho Internacional Humanitario en Relación con la Orientación Sexual y la Identidad de Género*, también conocidos como “Principios de Yogyakarta”. En este documento se plasmó, como principio 2 “Los derechos a la igualdad y la no discriminación”, lo siguiente:

“Todas las personas tienen derecho al disfrute de todos los derechos humanos, sin discriminación por motivos de orientación sexual o identidad de género.

Todas las personas tienen derecho a ser iguales ante la ley y tienen derecho a igual protección por parte de la ley, sin ninguna de las discriminaciones mencionadas, ya sea que el disfrute de otro derecho humano también esté afectado o no. La ley prohibirá toda discriminación de esta clase y garantizará a todas las personas protección igual y efectiva contra cualquier forma de discriminación de esta clase.

La discriminación por motivos de orientación sexual o identidad de género incluye toda distinción, exclusión, restricción o preferencia basada en la orientación sexual o la identidad de género que tenga por objeto o por resultado la anulación o el menoscabo de la igualdad ante la ley o de la igual protección por parte de la ley, o del reconocimiento, o goce o ejercicio, en igualdad de condiciones, de los derechos humanos y las libertades fundamentales. La discriminación por motivos de orientación sexual o identidad de género puede verse y por lo común se ve agravada por la discriminación basada en otras causales, incluyendo género, raza, edad, religión, discapacidad, estado de salud y condición económica.”

Este documento visibilizó en el escenario internacional las violaciones de derechos humanos cometidas por motivos de orientación sexual o identidad de género y sus 29

SUP-REC-277/2020

Principios son referencia autorizada para el reconocimiento jurídico de las personas LGBTI+¹⁵.

Cerca de un lustro después, el diez de junio de dos mil once, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto de reformas a diversas disposiciones constitucionales en materia de derechos humanos.

Derivado de lo anterior, el artículo 1, párrafo quinto, de la Constitución Política Federal prohíbe expresamente toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

Con relación al catálogo de categorías sospechosas a que alude el precepto constitucional, cabe hacer notar que tiene por objeto resaltar, de manera no limitativa, la existencia de características o atributos en las personas que han sido históricamente tomadas en cuenta para categorizar, excluir, marginalizar y/o discriminar a quienes las tienen o a quienes han sido asociados con estos

¹⁵ Comisión Nacional de Derechos Humanos, *Informe Especial sobre la situación de los Derechos Humanos de las personas lesbianas, gay, bisexuales, travestis, transgénero, transexuales e intersexuales (LGBTI) en México*, Ciudad de México, 2019, p. 12.



atributos o características¹⁶. Este listado enunciativo, no limitativo, prevé la incorporación de cualquier otra categoría que, en la medida en que atente contra la dignidad humana y anule o restrinja derechos o libertades de las personas, estará prohibida.

2. La dignidad humana

De lo expuesto se sigue que la discriminación se traduce en el quebrantamiento a la dignidad humana, cuyas repercusiones trascienden en el ejercicio y disfrute de los derechos y las libertades de las personas.

En lo concerniente a la dignidad humana, los Tribunales Colegiados de Circuito han señalado que constituye un valor supremo establecido en el artículo 1o. del Pacto Federal, en virtud del cual se reconoce una calidad única y excepcional a todo ser humano por el simple hecho de serlo, cuya plena eficacia debe ser respetada y protegida integralmente sin excepción alguna¹⁷.

¹⁶ *Cfr.*: Tesis: 1a. CCCXV/2015 (10a.), con título: "CATEGORÍAS SOSPECHOSAS. LA INCLUSIÓN DE NUEVAS FORMAS DE ÉSTAS EN LAS CONSTITUCIONES Y EN LA JURISPRUDENCIA ATIENDE AL CARÁCTER EVOLUTIVO DE LA INTERPRETACIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS", consultable en: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Primera Sala, Libro 23, Octubre de 2015, Tomo II, p. 1645.

¹⁷ *Cfr.*: Tesis: 1.5o.C. J/31 (9a.), con rubro: "DIGNIDAD HUMANA. SU NATURALEZA Y CONCEPTO", en: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Tribunales Colegiados de Circuito, Libro I, Octubre de 2011, Tomo 3, p. 1529.

SUP-REC-277/2020

A partir del bloque de constitucionalidad previsto en el artículo 1º, párrafo primero, de la Constitución Federal, es factible incorporar al ordenamiento jurídico mexicano, todo el andamiaje de los derechos humanos contemplado en los instrumentos regionales e internacionales de la materia, suscritos por el estado mexicano.

Con esta perspectiva, cabe señalar que, en el plano regional, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que el valor de la dignidad es consustancial a los atributos de la persona, y es, en consecuencia, un derecho humano fundamental oponible *erga omnes* como expresión de un interés colectivo de la comunidad internacional en su conjunto, que no admite derogación ni suspensión. Refiere que un aspecto central del reconocimiento de la dignidad lo constituye la posibilidad de todo ser humano de autodeterminarse y escoger libremente las opciones y circunstancias que le dan sentido a su existencia, conforme a sus propias opciones y convicciones; y que en este marco juega un papel fundamental el principio de la autonomía de la persona, el cual veda toda actuación estatal que procure la instrumentalización de la persona, es decir, que lo convierta en un medio para fines ajenos a las elecciones sobre su propia vida, su cuerpo y el desarrollo pleno de su personalidad, dentro de los límites que impone la Convención. De esa forma, cada persona es libre y



autónoma de seguir un modelo de vida de acuerdo con sus valores, creencias, convicciones e intereses.

De conformidad con lo anterior, queda de relieve que la dignidad es un derecho humano cuyo disfrute implica la realización interdependiente de otros valores subjetivos y externos que, por un lado, constituyen el marco que define a una persona (identidad) y, por otro lado, importan el respeto de su individualidad tanto por las autoridades como por particulares.

3. La identidad y el libre desarrollo de la personalidad

La Corte Interamericana ha indicado que el derecho a la identidad puede ser conceptualizado, en general, como el conjunto de atributos y características que permiten la individualización de la persona en sociedad y que, en tal sentido, comprende varios derechos según el sujeto de derechos de que se trate y las circunstancias del caso y que puede verse afectado por un sinnúmero de situaciones o contextos que pueden ocurrir desde la niñez hasta la adultez; que no puede reducirse, confundirse, ni estar subordinado a uno u otro de los derechos que incluye, ni a la sumatoria de los mismos; y se encuentra estrechamente relacionado con la dignidad humana, con el derecho a la vida privada y con el principio de

SUP-REC-277/2020

autonomía de la persona (artículos 7 y 11 de la Convención Americana)¹⁸.

Con relación a la identidad de género, el Comité Jurídico Interamericano, retomando los Principios de Yogyakarta, señala que es la vivencia interna e individual del género tal como cada persona la siente profundamente, la cual podría corresponder o no con el sexo asignado al momento del nacimiento, incluyendo la vivencia personal del cuerpo (que podría involucrar la modificación de la apariencia o la función corporal a través de medios médicos, quirúrgicos o de otra índole, siempre que la misma sea libremente escogida) y otras expresiones de género, incluyendo la vestimenta, el modo de hablar y los modales¹⁹.

Sobre el mismo tema, la Corte Interamericana expone que, el sexo, así como las identidades, las funciones y los atributos construidos socialmente que se atribuye a las diferencias biológicas en torno al sexo asignado al nacer, lejos de constituirse en componentes objetivos e inmutables del estado civil que individualiza a la persona, por ser un hecho de la naturaleza física o biológica, terminan siendo rasgos que dependen de la apreciación

¹⁸ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Opinión consultiva OC-24/17, de 24 de noviembre de 2017, solicitada por la República de Costa Rica, *Identidad de género, e igualdad y no discriminación a parejas del mismo sexo*, párrs. 85, 88 y 90.

¹⁹ Comité Jurídico Interamericano. Organización de los Estados Americanos. *Orientación sexual, identidad de género y expresión de género*, CJI/doc.417/12 rev.1, Río de Janeiro, Brasil, 4 de marzo de 2013.



subjetiva de quien lo detenta y descansan en una construcción de la identidad de género auto-percibida relacionada con el libre desarrollo de la personalidad, la autodeterminación sexual y el derecho a la vida privada. Por ende, quien decide asumirla, es titular de intereses jurídicamente protegidos, que bajo ningún punto de vista pueden ser objeto de restricciones por el simple hecho de que el conglomerado social no comparte específicos y singulares estilos de vida, a raíz de miedos, estereotipos, prejuicios sociales y morales carentes de fundamentos razonables. Es así que, ante los factores que definen la identidad sexual y de género de una persona, se presenta en la realidad una prelación del factor subjetivo sobre sus caracteres físicos o morfológicos (factor objetivo). En ese sentido, partiendo de la compleja naturaleza humana que lleva a cada persona a desarrollar su propia personalidad con base en la visión particular que respecto de sí mismo tenga, debe darse un carácter preeminente al sexo psicosocial frente al morfológico, a fin de respetar plenamente los derechos de identidad sexual y de género, al ser aspectos que, en mayor medida, definen tanto la visión que la persona tiene frente a sí misma como su proyección ante la sociedad²⁰.

No obstante, la estereotipación que en el plano social se realiza sobre las conductas, la apariencia física, las

²⁰ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Opinión consultiva OC-24/17, de 24 de noviembre de 2017, solicitada por la República de Costa Rica, *Identidad de género, e igualdad y no discriminación a parejas del mismo sexo*, párr. 95.

SUP-REC-277/2020

expresiones, los gestos, etc., conlleva el despliegue de actos de discriminación y de violencia sobre aquellas personas que no se ajusten al modelo generalizado -y socialmente aceptado- de lo que “debe ser” una mujer o un hombre.

En esta línea, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha observado que, en el continente americano, la violencia, los prejuicios, los estereotipos, y la intolerancia impiden que las personas del colectivo LGBTI+ puedan ejercer de forma plena todos sus derechos humanos, así como desarrollar sus proyectos de vida con autonomía, dignidad, y libres de toda forma de discriminación. Del mismo modo, considera que la falta de reconocimiento y las subsecuentes violaciones de derechos humanos perpetradas en su contra tienen repercusiones específicas y negativas en el goce y ejercicio de todos sus derechos humanos, incluyendo sus derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales²¹.

Sin embargo, las personas, por el simple hecho de serlo, gozan de la plena libertad de auto asignarse e identificarse con la versión de sí mismas que se ajuste a sus expectativas y experiencias propias, lo cual no podría invisibilizarse por las autoridades o particulares, a menos

²¹ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Avances y Desafíos hacia el reconocimiento de los derechos de las personas LGBTI en las Américas*, OAS/Ser.L/V/II.170, Doc. 184, 7 diciembre 2018, párr. 18.



que implique la afectación de los derechos de terceras personas.

En efecto, la función de la libertad tutelada por el derecho al libre desarrollo de la personalidad es salvaguardar la "esfera personal" que no se encuentra protegida por las libertades más tradicionales y concretas. En este sentido, este derecho es especialmente importante frente a las nuevas amenazas a la libertad individual que se presentan en la actualidad. Ahora bien, la doctrina especializada señala que el libre desarrollo de la personalidad tiene una dimensión externa y una interna. Desde el punto de vista externo, el derecho da cobertura a una genérica "libertad de acción" que permite realizar cualquier actividad que el individuo considere necesaria para el desarrollo de su personalidad. En cambio, desde una perspectiva interna, el derecho protege una "esfera de privacidad" del individuo en contra de las incursiones externas que limitan la capacidad para tomar ciertas decisiones a través de las cuales se ejerce la autonomía personal²².

Cabe hacer notar que la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación razona que el libre desarrollo de la personalidad no es un derecho absoluto,

²² *Cfr.*: Tesis: 1a./J. 4/2019 (10a.), intitulada: "DERECHO AL LIBRE DESARROLLO DE LA PERSONALIDAD. SU DIMENSIÓN EXTERNA E INTERNA", en: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Primera Sala, Libro 63, Febrero de 2019, Tomo I, p. 491.

SUP-REC-277/2020

por lo que puede ser limitado con la finalidad de perseguir algún objetivo constitucionalmente válido. Este derecho encuentra algunos de sus límites en los derechos de los demás y en el orden público. De esta manera, estos límites externos al derecho fundamental funcionan como cláusulas que autorizan al legislador a intervenir en el libre desarrollo de la personalidad, siempre que tal intervención sea idónea, y no resulte innecesaria o desproporcionada en sentido estricto²³.

El parámetro de regularidad constitucional del derecho a la igualdad y a la no discriminación reconoce que esta última ocurre no sólo cuando las normas, las políticas, las prácticas y los programas invocan explícitamente un factor prohibido de discriminación –categoría sospechosa–, sino también cuando éstas son aparentemente neutras, pero el resultado de su contenido o aplicación genera un impacto desproporcionado en personas o grupos en situación de desventaja histórica, sin que exista para ello una justificación objetiva y razonable²⁴.

²³ *Cfr.*: Tesis: 1a./J. 6/2019 (10a.), con título: "DERECHOS DE TERCEROS Y ORDEN PÚBLICO. CONSTITUYEN LÍMITES EXTERNOS DEL DERECHO AL LIBRE DESARROLLO DE LA PERSONALIDAD", en: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Primera Sala, Libro 63, Febrero de 2019, Tomo I, p. 492.

²⁴ *Cfr.*: Tesis: 1a. CXXI/2018 (10a.), con título: "DISCRIMINACIÓN INDIRECTA O NO EXPLÍCITA. SU DETERMINACIÓN REQUIERE EL ANÁLISIS DE FACTORES CONTEXTUALES Y ESTRUCTURALES", en: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Primera Sala, Libro 58, Septiembre de 2018, Tomo I, p. 841.



En este sentido, tanto la Constitución como los tratados internacionales en materia de derechos humanos suscritos por el estado mexicano, prevén la posibilidad de otorgar un trato desigual a quienes no se encuentran en una paridad frente a los otros sujetos, si dicho trato implica una distinción justificada; pero si, por el contrario, la medida adoptada carece de razonabilidad, entonces será excluyente y, por ende, discriminatoria. Esto es, si bien la igualdad de trato implica la eliminación de distinciones o exclusiones arbitrarias prohibidas por la Constitución, lo cierto es que determinadas distinciones pueden ser favorecedoras y encontrarse justificadas, como ocurre con las acciones positivas, que buscan dar preferencia a sectores históricamente marginados y vulnerables para compensar las desventajas que sufren²⁵.

Ahora bien, para poder establecer que una norma o política pública que no contempla una distinción, restricción o exclusión explícita sí genera un efecto discriminatorio en una persona, por el lugar que ocupa en el orden social o al pertenecer a determinado grupo social –con el consecuente menoscabo o anulación del reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos o libertades fundamentales–, es necesario introducir

²⁵ *Cfr.*: Tesis: 1a. CCCLXXXIV/2014 (10a.), con título: "IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN. NOTAS RELEVANTES QUE EL OPERADOR DE LA NORMA DEBE CONSIDERAR AL EXAMINAR LA CONSTITUCIONALIDAD DE UNA MEDIDA A LA LUZ DE DICHS PRINCIPIOS, FRENTE A LAS LLAMADAS "CATEGORÍAS SOSPECHOSAS", A FIN DE NO PROVOCAR UN TRATO DIFERENCIADO O UNA DISCRIMINACIÓN INSTITUCIONAL", Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Primera Sala, Libro 12, Noviembre de 2014, Tomo I, p. 720.

SUP-REC-277/2020

factores contextuales o estructurales en el análisis de la discriminación, ubicándose entre estos factores las relaciones de subordinación en torno al género, la identidad sexo-genérica, la orientación sexual, la clase o la pertenencia étnica; las prácticas sociales y culturales que asignan distinto valor a ciertas actividades en tanto son realizadas por grupos históricamente desaventajados, y las condiciones socioeconómicas.

En este sentido, cabe resaltar que en su Informe sobre Violencia contra Personas Lesbianas, Gay, Bisexuales, Trans e Intersex en América (2015), la Comisión Interamericana de Derechos Humanos concluyó que la violencia contra dicha población es generalizada y ocurre en todas las esferas de la vida pública y privada, y existe debido a “una amplia discriminación e intolerancia respecto de orientaciones sexuales, identidades de género, expresiones de género diversas y personas cuyos cuerpos desafían las corporalidades aceptadas socialmente”²⁶.

La Comisión Nacional de Derechos Humanos, en su Informe Especial sobre la situación de los derechos humanos de las personas LGBTI, señala que, según la evidencia revisada, la falta de visibilidad, aunque común a todas las poblaciones LGBTI, afecta de manera distinta

²⁶ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Violencia contra Personas Lesbianas, Gay, Bisexuales, Trans e Intersex en Américas*, 12 de noviembre de 2015, párr. 517.



comparativamente hablando a cada una de ellas y advierte que, la falta de visibilidad está determinada por prejuicios, prácticas y creencias arraigadas a un sistema heteronormativo y binario, lo que claramente involucra un patrón sistémico de discriminación que impacta negativamente a las personas LGBTI, pero con mayor o menor grado dependiendo de la identidad o expresión de género y la orientación sexual. Con relación a las personas intersexuales refiere que se ha considerado importante concentrar los reportes que coinciden en que no existen protecciones legales efectivas para garantizar los derechos de los niños y niñas en esta situación, a la integridad física y mental, la autonomía y la autodeterminación, ni para prevenir las prácticas como la mutilación genital infantil²⁷.

De conformidad con lo que ha quedado expuesto, queda en evidencia que, a pesar de la existencia de un marco constitucional y convencional, así como del pronunciamiento de los derechos que deben reconocerse a las personas que forman parte de la comunidad LGBTI+, no ha sido posible erradicar las prácticas de discriminación, violencia, transgresión de derechos y otros, los cuales, en muchas ocasiones, forman

²⁷ Comisión Nacional de Derechos Humanos, *Informe Especial sobre la situación de los Derechos Humanos de las personas lesbianas, gay, bisexuales, travestis, transgénero, transexuales e intersexuales (LGBTI) en México*, Ciudad de México, 2019, pp. 43 y 44.

SUP-REC-277/2020

parte de una dinámica interna y externa tendente a invisibilizar esos hechos.

4. Estudio de los agravios

Se considera que estuvo en lo correcto la Sala Regional Monterrey cuando resolvió que *“la inclusión de un casillero con el termino no binario en los formatos utilizados por el Instituto Local es la forma de materializar el derecho de la identidad sexual y libertad de auto adscripción de género, dentro de los procesos para integrar órganos electorales.”*

Lo anterior, porque el derecho de cada persona a definir de manera autónoma su identidad sexual y de género, o a que se le reconozca como “no binario”, y que esta representación de sí mismo pueda materializarse en el llenado de documentos y trámites que realiza ante las autoridades y en el devenir cotidiano frente a particulares, se encuentra protegido por el marco constitucional y convencional, por lo que corre a cargo de las autoridades del estado implementar todas las medidas que sean necesarias y conducentes para la garantía y el respeto de ese derecho.

Lo anterior obedece a que, de la interpretación sistemática de lo previsto en los artículos: 1, párrafos primero, tercero y quinto, de la Constitución Política



Federal; 10 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; 11, párrafo 1, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 1 y 22 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos; así como el Principio 2 de los Principios sobre la Aplicación del Derecho Internacional Humanitario en Relación con la Orientación Sexual y la Identidad de Género, se desprende que el libre desarrollo de la personalidad, al ser una de las manifestaciones del reconocimiento de la dignidad humana, garantiza a las personas la plena libertad de auto asignarse e identificarse con la versión de sí mismas que se ajuste a sus expectativas y experiencias propias.

De ahí que, si el libre desarrollo de una persona se asocia con su disconformidad de autorreconocimiento dentro de alguna de las dos opciones (mujer/hombre) que el género binario ha impuesto tradicional y socialmente, en la documentación que alguna institución pública utilice en la prestación de sus servicios a las personas usuarias; es de esperarse que el estado adopte medidas encaminadas a garantizar el desarrollo de la libre personalidad de quien se vea afectado en este caso.

Esto, porque todas las autoridades nacionales, tienen las obligaciones generales de respetar, proteger y garantizar la dignidad y el libre desarrollo de la personalidad, por tratarse de derechos inherentes a la persona humana.

SUP-REC-277/2020

En este orden de ideas, con relación a la afirmación que formula la parte recurrente, en el sentido de que "*La autoadscripción de género tiene un límite: el propio género*", cabe señalar que, si se asume la postura tradicional, invariablemente la autoadscripción realizada por una persona se limitaría a dos opciones: hombre o mujer; sin embargo, esto no sería compartido desde la postura de la cultura queer, que plantea la necesidad de darle una nueva significación al sistema sexo/género al quedar patente su agotamiento, ya que la realidad de las personas ha superado dicho sistema y ya no quedan representadas en el dualismo sexual/género reconocido²⁸.

Esta situación ha llevado, por ejemplo, a que el dato del sexo en la credencial para votar con fotografía sólo se incluya de manera visible en el anverso, si ése es el deseo de la ciudadana o el ciudadano solicitante²⁹. En consecuencia, constituye una premisa equivocada la sostenida por la parte actora, concerniente a que la categorización hombre y mujer, tiene justificado en todo momento su utilización.

²⁸ Ciertamente, desde la filosofía de Judith Butler, se cuestiona la construcción del "sexo", no ya como un dato corporal dado sobre el cual se impone artificialmente la construcción del género, sino como una norma cultural que gobierna la materialización de los cuerpos (Butler, Judith, *Cuerpos que importan. Sobre los límites materiales y discursivos del "sexo"*, Editorial Paidós, México, 2002, p. 19).

²⁹ Cfr.: "ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL POR EL QUE SE APRUEBA LA ACTUALIZACIÓN DEL MODELO DE LA CREDENCIAL PARA VOTAR EN TERRITORIO NACIONAL Y DESDE EL EXTRANJERO", identificado con la clave INE/CG1499/2018, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 18 de enero de 2019.



Por otro lado, con independencia de la falsedad o verdad del aserto de la parte recurrente, concerniente a que la Sala Regional Monterrey no motivó ni justificó las razones para validar la inclusión de un tercer casillero como "no binario" y una tercera lista, lo cierto es que los razonamientos previamente expuestos en esta sentencia sustentan la confirmación de la sentencia recaída al expediente TEEA-JDC-018/2020, por parte de la Sala Regional Monterrey.

Además, es inexacto lo sostenido por la parte recurrente, cuando hace referencia a que la conformación de un casillero y una tercera lista permite la categorización sospechosa de quienes se adscriben como "no binarias", pues como ya ha quedado expuesto, la medida confirmada por la Sala Regional Monterrey, garantiza a las personas el ejercicio del derecho humano libre desarrollo de su personalidad, traducible en la autoadscripción sexual o de género, binaria o no, lo cual, en modo alguno podría implicar una "categorización sospechosa", sobre todo, porque la medida implementada no implica afectar la dignidad humana de quienes elijan la opción "no binaria", ni mucho menos, anular o menoscabar sus derechos y libertades.

En otro tópico, contrario a lo que refiere la parte recurrente, la Sala Regional en modo alguno sobrepasó

SUP-REC-277/2020

sus facultades jurisdiccionales, al confirmar la sentencia dictada por el TEEA, en atención a que el artículo 84, párrafo 1, inciso a), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, establece que las sentencias que resuelvan el fondo del juicio para la protección de los derechos político-electorales de la ciudadanía podrán tener el efecto de confirmar el acto o resolución impugnado, lo que sucedió, en atención a que, como se observa en la sentencia que se combate, los agravios formulados por las entonces partes actoras se calificaron como infundados e inoperantes.

Por otra parte, se califican como inoperantes los agravios relacionados con la presunta violación de preceptos constitucionales, con motivo de la presunta generación de “cambios fundamentales” y la creación de una norma con “efectos retroactivos. Esto, a partir de que con tales argumentos no se desvirtúan las manifestaciones de la Sala Regional Monterrey, concernientes a que:

- Las acciones afirmativas ordenadas por el Tribunal Local al Instituto Local, en favor de los grupos en situación de vulnerabilidad, no son normas reglamentarias de las que debían promulgarse y publicarse, por lo menos, 90 días antes de que inicie el proceso electoral.



- Las autoridades electorales administrativas, en el ejercicio de sus atribuciones, pueden implementar medidas que garanticen el ejercicio de los derechos humanos y las libertades fundamentales, con independencia de que se emitan con 90 días antes del inicio del proceso electoral, porque esa regla opera para promulgación y publicación de leyes.
- La acción afirmativa es de carácter temporal y sólo regula la participación de los grupos vulnerables para integrar los Consejos Distritales y Municipales en el próximo proceso electoral y no supone una modificación trascendental, lo que se sostiene en la sentencia dictada al resolver el expediente SUP-RAP-726/2017.
- Su emisión fue con el propósito de revertir escenarios de desigualdad histórica que enfrentan ciertos grupos vulnerables en el ejercicio de sus derechos, a fin de garantizarles el acceso, en un plano de igualdad sustancial a los bienes, servicios y oportunidades de que disponen la mayoría de los sectores sociales.

Por ende, al dejarse intocadas dichas consideraciones, entonces, deben continuar rigiendo el sentido del fallo impugnado.

SUP-REC-277/2020

En otro punto, se considera igualmente inoperante la manifestación de la parte recurrente, cuando sostiene que *“El tema radica en que las medidas adoptadas y confirmadas, no son objetivas ni razonables. Y eso lo pasaron desapercibido tanto el TEEA como la Sala Regional Monterrey”*, en atención a que se trata de un argumento novedoso, el cual no fue planteado por la parte ahora recurrente en la demanda que diera lugar al expediente SM-JDC-350/2020.

Tema 2. La aparente inclusión de personas miembros de grupos en situación de vulnerabilidad para integrar los consejos distritales y municipales del IEAA

a) Agravios de la parte recurrente

En su medio de impugnación, la parte recurrente hace valer lo siguiente:

- Cuando se señala el 10%, en ningún momento se hizo referencia a que se debía observar la paridad, pues de suyo sería contrasentido, al plantear que, dentro de la tercera lista de grupos vulnerables, haya personas que no se identifican con ningún género.
- No hay certeza del procedimiento. La Sala Regional no expone en qué términos se debe entender la “fórmula”



plasmada por el tribunal electoral local³⁰, pues no se indica cómo se tiene que abordar la paridad del 10%, dejándose al arbitrio y a la posibilidad de combinaciones.

- No debe haber un porcentaje de 10% porque vulnera el principio de paridad de género y afecta a la mujer, pues la paridad marca un porcentaje de 50% que no podría reducirse en su perjuicio. No hay paridad en el 45% entre hombres y mujeres, pues la categorización del 10% también incluye a hombres y mujeres, lo que posibilita que haya una sobre y subrepresentación, pudiendo ser afectadas las mujeres. Si se parte del supuesto de que todas las personas de la tercera lista se consideraran no binarias, tampoco se cumpliría el principio de paridad. Un 45% para hombres, 45% para mujeres 10% para grupos vulnerables, no es paritario.
- Se genera inequidad, desproporción y desajuste a las reglas de paridad, al tratarse de un grupo homogéneo categorizado en uno solo, lo que es una asimilación arbitraria de personas que, con independencia del género, deban tener un lugar del 10%.

³⁰ La parte recurrente se refiere al pasaje de la sentencia impugnada siguiente: "Lo anterior, puesto que, si bien el Tribunal local estableció que la paridad debía garantizarse respecto del 90% restante, las actoras parten de la premisa inexacta de que esto implica que la paridad ahora debe verse a partir de dividir dicho porcentaje, y de alguna manera entender que las mujeres solo puedan aspirar a ocupar hasta un 45% de los cargos convocados. Esa definición en principio no está dada en tales términos, y en segundo orden..."

SUP-REC-277/2020

- Hay una violación a la inversa, al privarse que una persona mayor de edad, indígena o con alguna discapacidad, sea considerada dentro del 5%, lo que limita la posibilidad de su participación; e incluso, al no estar definido respecto a la paridad ese 10%, puede llevar a que se deje en desventaja al género femenino, pues podría darse el caso de que solo llegara un 45% de mujeres, lo que rompe con la paridad de género.
- El TEEA y la Sala Regional arriban a conclusiones sin un sustento técnico objetivo para indicar y validar determinadas categorías, y dejando de lado otros grupos violentados, que si llegaran a participar no tendrían un beneficio. Las reglas confirmadas resultan un contrasentido, ilógicas y violatoria.
- La medida preferencial a otros grupos no procura el mayor beneficio para las mujeres, pues el tribunal local y la Sala Regional exigen adoptar una perspectiva de la paridad de género como mandato de optimización flexible que admita una participación menor de mujeres.
- Las soluciones no se apegan a lo que marca el texto constitucional y convencional.
- El objetivo de compensar los derechos del grupo de población en desventaja no debe afectar a otros



grupos históricamente vulnerados, lo que no se respeta al afectarse a las mujeres y sus derechos, e implica retroceder en el terreno ganado y disminuir el porcentaje de su participación.

- Con apoyo en la jurisprudencia 11/2018: "PARIDAD DE GÉNERO. LA INTERPRETACIÓN Y APLICACIÓN DE LAS ACCIONES AFIRMATIVAS DEBE PROCURAR EL MAYOR BENEFICIO PARA LA MUJERES", las acciones convalidadas no garantizan el principio de igualdad entre hombres y mujeres, no promueven y aceleran la participación política de las mujeres en cargos de elección popular, y no eliminan cualquier forma de discriminación y exclusión histórica o estructural.
- Con la lógica plasmadas en las sentencias impugnadas se genera un perjuicio al género femenino, pues se pretenden maximizar derechos a costa de los que corresponden a las mujeres.
- La determinación impugnada violenta a la parte recurrente, así como a todo el género femenino, pues abrir una nueva categoría en la que están amalgamadas personas, para otorgarles un 10%, sin atender al género, pone en riesgo la conformación de autoridades paritarias y es un retroceso de los derechos de las mujeres, al reducirles su posibilidad de

SUP-REC-277/2020

participación, lo que es una flagrante violación al texto constitucional.

- Se violenta el principio de paridad de género, al reducir un 10% de posibilidades a los géneros hombres y mujeres, lo que lleva a una disminución del 5% real de participación de mujeres en la vida política, cobrando relevancia los criterios de la Jurisprudencia : “ACCIONES AFIRMATIVAS. ELEMENTOS FUNDAMENTALES”.
- Si un hombre mayor de edad quiere integrar un consejo distrital o municipal, no podrá ser considerado para el 45% hombres, sino para el 10%, lo que limita sus posibilidades; y lo mismo será para las mujeres indígenas. Si sólo se registraran hombres mayores de edad, con discapacidad y pertenecientes a una comunidad indígena, el 10% de grupos vulnerables estaría garantizado para hombres, lo que llevaría a una participación del 55%, por lo que, en la aplicación, no se garantiza la participación paritaria de la mujer.
- No se vería colmado el objeto y fin de compensar o remediar una situación de desventaja o discriminación a la mujer, ya que, en el caso, hay modificaciones constitucionales, legislativas, administrativas y reglamentarias dentro de un contexto mal planeado, mal entendido y mal ejecutado. La cuota para grupos



vulnerables no debe ser a costa de la cuota para las mujeres; ni la aparente medida afirmativa, contar con vacíos en su aplicación material.

b) Decisión

De manera previa al análisis de los conceptos de agravio hechos valer por la parte recurrente, se considera necesario exponer lo siguiente:

1. La igualdad como un principio del *ius cogens*

El artículo 1 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, de 1948, reconoce a la igualdad como uno de los fundamentos básicos de los derechos humanos, al disponer que: *“Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos y, dotados como están de razón y conciencia, deben comportarse fraternalmente los unos con los otros.”*

Desde la doctrina, Luigi Ferrajoli señala que la igualdad es un principio complejo, estipulado para tutelar las diferencias y para oponerse a las desigualdades; precisando que las diferencias consisten en la diversidad de nuestras identidades personales y las desigualdades, al contrario, consisten en la diversidad de nuestras condiciones económicas y materiales. Señala que el principio de igualdad es una norma cuyo fin es proteger y

SUP-REC-277/2020

valorizar las diferencias y eliminar o cuando menos reducir las desigualdades³¹.

Desde el plano de los Derechos Humanos, por ejemplo, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha considerado que la noción de igualdad se desprende directamente de la unidad de naturaleza del género humano y es inseparable de la dignidad esencial de la persona, frente a la cual es incompatible toda situación que, por considerar superior a un determinado grupo, conduzca a tratarlo con privilegio; o que, a la inversa, por considerarlo inferior, lo trate con hostilidad o de cualquier forma lo discrimine del goce de derechos que sí se reconocen a quienes no se consideran incursos en tal situación de inferioridad³².

Es de hacer notar que la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha indicado que, en la actual etapa de la evolución del derecho internacional, el principio fundamental de igualdad y no discriminación ha ingresado en el dominio del *ius cogens* y que sobre él descansa el andamiaje jurídico del orden

³¹ Ferrajoli, Luigi. "El principio de igualdad y la diferencia de género", en Cruz Parceró, Juan A. y Rodolfo Vázquez, (coords.), *Debates constitucionales sobre derechos humanos de las mujeres*, México, 2010, SCJN-Fontamara, p. 1.

³² Corte Interamericana de Derecho Humanos, Opinión Consultiva OC-4/84: Propuesta de modificación a la Constitución Política de Costa Rica relacionada con la naturalización, 19 de enero de 1984, párr. 55.



público nacional e internacional y permea todo el ordenamiento jurídico³³.

Ciertamente, en el plano nacional, el principio de igualdad se reconoce en los artículos 1, párrafo quinto³⁴ y 4, párrafo primero³⁵, de la Constitución Federal; mientras que en el ámbito internacional y regional, el derecho a la igualdad se encuentra reconocido en los artículos: 3 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos³⁶; y 24 de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos³⁷.

Con apoyo en el principio de igualdad se sigue que el ejercicio de los derechos y libertades por parte de personas pertenecientes a sectores vulnerables, como son: quienes integran la comunidad LGBTI+, tienen alguna discapacidad, son mayores de sesenta años y se auto-adscriban como indígenas, entre otras, se encuentra garantizado desde el plano constitucional y convencional, al prohibirse la comisión de conductas

³³ Corte Interamericana de Derechos Humanos. Opinión Consultiva OC-24/17, *Identidad de Género, e Igualdad y no Discriminación a parejas del mismo sexo*, 24 de noviembre de 2017, párr. 61.

³⁴ "**Artículo 1** [...] Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas."

³⁵ "**Artículo 4o.**- La mujer y el hombre son iguales ante la ley. [...]"

³⁶ "**Artículo 3.** Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a garantizar a hombres y mujeres la igualdad en el goce de todos los derechos civiles y políticos enunciados en el presente Pacto."

³⁷ "**Artículo 24** [-] Igualdad ante la Ley [-] Todas las personas son iguales ante la ley. En consecuencia, tienen derecho, sin discriminación, a igual protección de la ley."

SUP-REC-277/2020

discriminatorias que deriven o se sostengan en la condición de esas personas.

Esto es así, porque la igualdad y la no discriminación son principios que interactúan y coexisten a la par del disfrute de cualquier derecho humano y constituyen el aspecto positivo, incluyente e ideal, que favorece la máxima eficacia y protección de los derechos humanos y las libertades inseparables a la dignidad de las personas. La desigualdad y la discriminación son el matiz negativo, imperfecto y excluyente del ejercicio de los derechos humanos.

Por otra parte, se hace notar que, desde el enfoque adjetivo, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación refiere que la igualdad tiene dos modalidades:

- *La igualdad formal o de derecho*, que protege contra distinciones o tratos arbitrarios y se compone a su vez de la *igualdad ante la ley*, como uniformidad en la aplicación de la norma jurídica por parte de todas las autoridades, e *igualdad en la norma jurídica*, que se dirige a la autoridad materialmente legislativa y que consiste en el control del contenido de las normas a fin de evitar diferenciaciones legislativas sin justificación constitucional o violatorias del principio de proporcionalidad en sentido amplio. Su violación da



lugar a actos discriminatorios directos, cuando la distinción en la aplicación o en la norma obedece explícitamente a un factor prohibido o no justificado constitucionalmente, o a actos discriminatorios indirectos, que se dan cuando la aplicación de la norma o su contenido es aparentemente neutra, pero su efecto o resultado lleva a una diferenciación o exclusión desproporcionada de cierto grupo social, sin que exista justificación objetiva para ello; y

- La *igualdad sustantiva o de hecho*, que radica en alcanzar una paridad de oportunidades en el goce y ejercicio real y efectivo de los derechos humanos de todas las personas, lo que conlleva que en algunos casos sea necesario remover y/o disminuir los obstáculos sociales, políticos, culturales, económicos o de cualquier otra índole que impidan a los integrantes de ciertos grupos sociales vulnerables gozar y ejercer tales derechos. Por ello, su violación surge cuando existe una discriminación estructural contra un grupo social o sus integrantes y la autoridad no lleva a cabo las acciones necesarias para eliminar y/o revertir tal situación; además, su violación también puede reflejarse en omisiones, en una desproporcionada aplicación de la ley o en un efecto adverso y desproporcional de cierto contenido normativo, contra un grupo social relevante o de sus integrantes, con la diferencia de que, respecto a la igualdad formal, los

SUP-REC-277/2020

elementos para verificar la violación dependerán de las características del propio grupo y la existencia acreditada de la discriminación estructural y/o sistemática³⁸.

Como se observa, la igualdad es un concepto relacional que se da al menos entre dos personas, objetos o situaciones³⁹, y asimismo, se trata de un concepto reflejante que muestra la brecha que separa el ejercicio de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales entre los diversos sectores de la población.

Desde esta perspectiva, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha sostenido que, en virtud de los principios de no discriminación e igualdad de oportunidades, el Estado debe asegurar que las políticas que adopte no representen una carga desproporcionada sobre los sectores marginados y más vulnerables de la sociedad, en particular aquéllos que se encuentran en situación más desventajosa debido a la pobreza⁴⁰.

³⁸ *Cfr.*: Tesis 1a./J. 126/2017 (10a.), con rubro: "DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD JURÍDICA. DIFERENCIAS ENTRE SUS MODALIDADES CONCEPTUALES", consultable en: Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Primera Sala, Libro 49, Diciembre de 2017, Tomo I, p. 119.

³⁹ *Cfr.*: Tesis: 1a./J. 46/2016 (10a.), con rubro: "IGUALDAD. DELIMITACIÓN CONCEPTUAL DE ESTE PRINCIPIO", en: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Primera Sala, Libro 34, Septiembre de 2016, Tomo I, p. 357.

⁴⁰ Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Informe sobre pobreza y derechos humanos en las Américas. OEA/Ser.L/V/II.164 Doc. 147. 7 septiembre 2017, párr. 164.



Por otro lado, de acuerdo con el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, los Estados Parte no sólo están obligados a sentar las bases legales para que exista igualdad formal entre mujeres y hombres; es necesario asegurar que haya igualdad de resultados o de facto: igualdad sustantiva. Señala que para alcanzarla es necesario que las leyes y políticas garanticen que las mujeres tengan las mismas oportunidades que los hombres en las distintas esferas sociales y personales y exista un contexto propiciatorio para lograrlo en los hechos, es decir, implica la obligación del Estado para remover todos los obstáculos para que la igualdad se alcance en los hechos⁴¹.

Como se observa, la igualdad requiere de medidas que posibiliten su realización. Entre muchas otras, algunas de esas medidas son las acciones afirmativas y la paridad.

2. Las acciones afirmativas

La doctrina señala que las acciones afirmativas –y las cuotas como uno de sus mecanismos de aplicación⁴²–,

⁴¹ ONU Mujeres, *La igualdad de género*, México, s.f., p. 4.

⁴² De acuerdo con Laura Lizette Aragón Castro, la primera vez que realmente se introdujo la cuota de género en México fue en 2002 -la cual se amplió en 2007 (aunque entró en vigor en 2008)-, a través de modificaciones concretas al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, estableciendo las cuotas de género para candidatas y candidatos a cargos de elección popular. En el primer caso se dispuso “una cuota máxima de 70% para candidatos propietarios de un mismo género” (COFIPE 2002, artículo 175 C) y en el segundo, se amplió el criterio determinando que el total de candidaturas a las diputaciones y senadurías que presenten los partidos políticos “*deberán*

SUP-REC-277/2020

procuran la igualdad de resultados. Son mecanismos correctivos de una situación anómala, con el fin de disminuir las distancias económicas, sociales y de otra índole, entre integrantes de una sociedad. Establecen medidas temporales encaminadas a favorecer a determinados grupos de personas, con el propósito de corregir discriminaciones o desigualdades que resultan de los sistemas sociales, políticos o económicos⁴³.

En este sentido, las acciones afirmativas o medidas especiales de carácter temporal⁴⁴ son acciones que se dirigen a propiciar un entorno de igualdad -o la reducción de escenarios de desigualdad- en favor de integrantes de grupos en situación de vulnerabilidad.

integrarse con al menos el cuarenta por ciento de candidatos propietarios de un mismo género, procurando llegar a la paridad" (COFIPE 2007, artículo 219) [Aragón Castro, Laura Lizette. Alcances y límites de las acciones afirmativas a favor de las mujeres en los órganos electorales, Serie Comentarios a las Sentencias del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, No. 42, México, 2011, p. 32.

⁴³ Torres, Isabel, Derechos políticos de las mujeres, acciones afirmativas y paridad, en: Revista IIDH. Volumen No. 47 (Enero-junio). IIDH. Costa Rica, 2009, p. 235.

⁴⁴ El Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer señala que las palabras "*acción afirmativa*" se utilizan en los Estados Unidos de América y en varios documentos de las Naciones Unidas, mientras que "*acción positiva*" tiene uso difundido en Europa y en muchos documentos de las Naciones Unidas; no obstante, "*acción positiva*" se utiliza también en otro sentido en las normas internacionales sobre derechos humanos para describir sobre "*una acción positiva del Estado*" (la obligación de un Estado de tomar medidas en contraposición de su obligación de abstenerse de actuar), por lo que la expresión "*acción positiva*" es ambigua porque no abarca solamente medidas especiales de carácter temporal. Asimismo, dicho comité refiere que las expresiones "*discriminación en sentido inverso*" o "*discriminación positiva*" han sido criticadas por considerarse incorrectas [Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, (2004). Recomendación general No. 25, sobre el párrafo 1 del artículo 4 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, referente a medidas especiales de carácter temporal, 30° período de sesiones, 2004, nota al pie de página 4).



Con relación a las acciones afirmativas, la Sala Superior ha señalado que constituyen una medida compensatoria para situaciones en desventaja, que tienen como propósito revertir escenarios de desigualdad histórica y de facto que enfrentan ciertos grupos humanos en el ejercicio de sus derechos, y con ello, garantizarles un plano de igualdad sustancial en el acceso a los bienes, servicios y oportunidades de que disponen la mayoría de los sectores sociales; y asimismo, que este tipo de acciones se caracteriza por ser: *temporal*, porque constituyen un medio cuya duración se encuentra condicionada al fin que se proponen; *proporcional*, al exigírseles un equilibrio entre las medidas que se implementan con la acción y los resultados por conseguir, y sin que se produzca una mayor desigualdad a la que pretende eliminar; así como *razonables y objetivas*, ya que deben responder al interés de la colectividad a partir de una situación de injusticia para un sector determinado⁴⁵.

En adición, la Sala Superior sostiene que es obligación del Estado mexicano establecer acciones afirmativas en tanto constituyen medidas temporales, razonables, proporcionales y objetivas orientadas a la igualdad material, cuyos elementos fundamentales son: **a) Objeto y**

⁴⁵ *Cfr.*: Jurisprudencia 30/2014, con el título: "ACCIONES AFIRMATIVAS. NATURALEZA, CARACTERÍSTICAS Y OBJETIVO DE SU IMPLEMENTACIÓN", en: *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 7, Número 15, 2014, pp. 11 y 12.

SUP-REC-277/2020

fin: hacer realidad la igualdad material y, por tanto, compensar o remediar una situación de injusticia, desventaja o discriminación; alcanzar una representación o un nivel de participación equilibrada, así como establecer las condiciones mínimas para que las personas puedan partir de un mismo punto de arranque y desplegar sus atributos y capacidades. **b) Destinatarias**: personas y grupos en situación de vulnerabilidad, desventaja y/o discriminación para gozar y ejercer efectivamente sus derechos, y **c) Conducta exigible**: abarca una amplia gama de instrumentos, políticas y prácticas de índole legislativa, ejecutiva, administrativa y reglamentaria. La elección de una acción dependerá del contexto en que se aplique y del objetivo a lograr. La figura más conocida de las acciones afirmativas son las políticas de cuotas o cupos⁴⁶.

Las cuotas son un mecanismo de acción afirmativa que establecen un número o proporción de cargos, lugares o espacios que deben ser obligatoriamente ocupados por un sector discriminado de la sociedad. Pueden ser cuotas mínimas que corresponden al sector especificado, o cuotas que no pueden ser sobrepasadas por ningún grupo determinado. En el plano político se han aplicado específicamente al conjunto de personas aspirantes o

⁴⁶ *Cfr.*: Jurisprudencia 11/2015, intitulada: "ACCIONES AFIRMATIVAS. ELEMENTOS FUNDAMENTALES", en: *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 8, Número 16, 2015, pp. 13 - 15.



electas en cargos de decisión, y se han utilizado principalmente para contrarrestar la discriminación que sufren las mujeres. Se las ha llamado de diversas maneras: cuotas de participación por sexo, cupos femeninos y también cuotas de género⁴⁷.

Con este panorama, queda de relieve que las cuotas, como mecanismos de manifestación de las acciones afirmativas, garantizan la presencia en los espacios públicos de personas que forman parte de grupos vulnerables, discriminados o en situación de desventaja.

Incluso, en el caso que se examina, la implementación de acciones afirmativas en favor de las personas que se consideraron en situación de vulnerabilidad en la sentencia identificada con la clave TEEA-JDC-018/2020, tiene un respaldo jurídico internacional y nacional, a saber: integrantes de la comunidad LGBTI+: Principio 2, inciso D⁴⁸, de los Principios de Yogyakarta; personas con

⁴⁷ Bareiro, Line y Soto, Clyde, "Cuota de género" en: Diccionario Electoral, Tomo I A-K, IIDH-CAPEL-TEPJF, Costa Rica-México, 2017, pp. 227-233.

⁴⁸ **"Principio 2.** Todas las personas tienen derecho al disfrute de todos los derechos humanos, sin discriminación por motivos de orientación sexual o identidad de género. [-] Todas las personas tienen derecho a ser iguales ante la ley y tienen derecho a igual protección por parte de la ley, sin ninguna de las discriminaciones mencionadas, ya sea que el disfrute de otro derecho humano también esté afectado o no. La ley prohibirá toda discriminación de esta clase y garantizará a todas las personas protección igual y efectiva contra cualquier forma de discriminación de esta clase. [-] La discriminación por motivos de orientación sexual o identidad de género incluye toda distinción, exclusión, restricción o preferencia basada en la orientación sexual o la identidad de género que tenga por objeto o por resultado la anulación o el menoscabo de la igualdad ante la ley o de la igual protección por parte de la ley, o del reconocimiento, o goce o ejercicio, en igualdad de condiciones, de los derechos humanos y las libertades fundamentales. La discriminación por motivos de orientación sexual o identidad de género puede verse y por lo común se ve

SUP-REC-277/2020

alguna discapacidad: artículo 5⁴⁹ la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad; personas mayores de sesenta años: artículo 4, inciso b)⁵⁰, de la Convención Interamericana Sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores; y personas indígenas: artículo 21⁵¹ de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

agravada por la discriminación basada en otras causales, incluyendo género, raza, edad, religión, discapacidad, estado de salud y condición económica. [-] Los Estados [...] **D.** Adoptarán todas las medidas apropiadas a fin de garantizar el desarrollo adecuado de las personas de diversas orientaciones sexuales e identidades de género, según sean necesarias para garantizarles a estos grupos o personas el goce o ejercicio de los derechos humanos en igualdad de condiciones. Dichas medidas no serán consideradas discriminatorias;

⁴⁹ “**Artículo 5.** Igualdad y no discriminación [-] **1.** Los Estados Partes reconocen que todas las personas son iguales ante la ley y en virtud de ella y que tienen derecho a igual protección legal y a beneficiarse de la ley en igual medida sin discriminación alguna. [-] **2.** Los Estados Partes prohibirán toda discriminación por motivos de discapacidad y garantizarán a todas las personas con discapacidad protección legal igual y efectiva contra la discriminación por cualquier motivo. [-] **3.** A fin de promover la igualdad y eliminar la discriminación, los Estados Partes adoptarán todas las medidas pertinentes para asegurar la realización de ajustes razonables. [-] **4.** No se considerarán discriminatorias, en virtud de la presente Convención, las medidas específicas que sean necesarias para acelerar o lograr la igualdad de hecho de las personas con discapacidad.”

⁵⁰ “**Artículo 4.** Los Estados Parte se comprometen a salvaguardar los derechos humanos y libertades fundamentales de la persona mayor enunciados en la presente Convención, sin discriminación de ningún tipo, y a tal fin: [...] **b)** Adoptarán las medidas afirmativas y realizarán los ajustes razonables que sean necesarios para el ejercicio de los derechos establecidos en la presente Convención y se abstendrán de adoptar cualquier medida legislativa que sea incompatible con la misma. No se considerarán discriminatorias, en virtud de la presente Convención, las medidas afirmativas y ajustes razonables que sean necesarios para acelerar o lograr la igualdad de hecho de la persona mayor, así como para asegurar su plena integración social, económica, educacional, política y cultural. Tales medidas afirmativas no deberán conducir al mantenimiento de derechos separados para grupos distintos y no deberán perpetuarse más allá de un período razonable o después de alcanzado dicho objetivo.

⁵¹ “**Artículo 21** [-] **1.** Los pueblos indígenas tienen derecho, sin discriminación alguna, al mejoramiento de sus condiciones económicas y sociales, entre otras esferas, en la educación, el empleo, la capacitación y el readiestramiento profesionales, la vivienda, el saneamiento, la salud y la seguridad social. [-] **2.** Los Estados adoptarán medidas eficaces y, cuando proceda, medidas especiales para asegurar el mejoramiento continuo de sus condiciones económicas y sociales. Se prestará particular atención a los derechos y necesidades especiales de los ancianos, las mujeres, los jóvenes, los niños y las personas con discapacidad indígenas.”



En el escenario nacional, la implementación de este tipo de acciones se establece, en términos generales, en los artículos 5, fracción I⁵², de la Ley General para Prevenir y Eliminar la Discriminación; 5, fracción I⁵³ y 12, fracción V⁵⁴, de la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres.

En este sentido, de conformidad con lo previsto en el artículo 1, párrafo tercero, de la Constitución Política Federal, existe un fuerte compromiso por parte de todas las autoridades del estado mexicano -como son las administrativas y jurisdiccionales electorales, federal y locales-, de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de las personas, lo que conlleva entonces, a considerar acertado que se haga prevalecer el derecho humano a la igualdad de oportunidades de las personas pertenecientes a la comunidad LGBTI+, con alguna discapacidad, mayores de sesenta años e indígenas, para formar parte de los consejos distritales y municipales del IEEA, mediante la implementación de acciones afirmativas.

⁵² “**Artículo 5.** No se considerarán conductas discriminatorias las siguientes: [-] I. Las acciones legislativas, educativas o de políticas públicas positivas o compensatorias que sin afectar derechos de terceros establezcan tratos diferenciados con el objeto de promover la igualdad real de oportunidades;”

⁵³ “**Artículo 5.-** Para los efectos de esta Ley se entenderá por: [-] I. Acciones Afirmativas. Es el conjunto de medidas de carácter temporal correctivo, compensatorio y/o de promoción, encaminadas a acelerar la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres;”

⁵⁴ “**Artículo 12.-** Corresponde al Gobierno Federal: [...] V. Garantizar la igualdad de oportunidades, mediante la adopción de políticas, programas, proyectos e instrumentos compensatorios como acciones afirmativas;”

SUP-REC-277/2020

Lo anterior, desde luego, no resta mérito a la obligación que tienen las autoridades de implementar medidas o acciones afirmativas a favor de las mujeres, a fin de revertir escenarios de desigualdad y subordinación, de conformidad con la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer y la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer; sin embargo, en el caso que se examina, la implementación de las medidas especiales de carácter temporal que se impugnan van dirigidas a posibilitar que personas pertenecientes a diversos grupos en situación de vulnerabilidad integren consejos distritales y municipales del IEEA, lo cual, es factible mediante cuotas.

3. La paridad

La paridad es la traducción política del principio de igualdad, La primera Cumbre Europea “Mujeres en el Poder”, aportó su idea central: “Las mujeres representan más de la mitad de la población. La igualdad exige la paridad en la representación y administración de las naciones”, al hablar de la igualdad real y equilibrio entre mujeres y hombres. En 1998, el artículo 3 de la Constitución Francesa plasmó la idea de democracia paritaria y se refería concretamente a la igualdad de mujeres y hombres en el acceso a los mandatos y a las funciones. El



Comité para la eliminación de la Discriminación contra la Mujer (Comité CEDAW) generó el concepto de igualdad sustantiva, en su Recomendación General No. 25, hasta entonces, se habían usado conceptos como igualdad real, igualdad efectiva, igualdad de facto o igualdad de hecho y/o formales para referirse a la concreción de las disposiciones legales sobre la igualdad entre hombres y mujeres⁵⁵.

Ahora bien, la paridad se constituye en un acelerador de la igualdad de facto; y a diferencia de la cuota, que es una medida temporal de ajuste cuyo objetivo es reducir la subrepresentación de las mujeres en la política -e impulsar la presencia de grupos en situación de vulnerabilidad en espacios de toma de decisiones-, la paridad es una medida definitiva que busca compartir el poder político entre mujeres y hombres. La paridad no es cuota mayor a favor mujeres, es la expresión más amplia de universalidad y un instrumento de reivindicación del derecho a la igualdad, mediante el reconocimiento de la dualidad del género humano: mujeres y hombres. Dicho de otra manera, ésta contribuye a realizar una de las finalidades mayores de la democracia: el derecho a la igualdad de todos los seres humanos⁵⁶.

⁵⁵ ONU Mujeres, *La hora de la igualdad sustantiva, participación política de las mujeres en América Latina y el Caribe hispano*, México, 2015m pp. 14 y 15.

⁵⁶ Torres García, Isabel, *Derechos políticos de las mujeres, acciones afirmativas y paridad*, en: *Revista IIDH. Volumen No. 47 (Enero-junio)*. IIDH. Costa Rica, 2009, p. 240.

SUP-REC-277/2020

El Parlamento Latinoamericano y Caribeño (PARLATINO) define a la paridad como una:

“Medida democratizadora que implica la participación equilibrada de mujeres y hombres en todos los procesos decisorios del ámbito público y privado. Entendida como una meta a la que aspiran los poderes públicos como fundamento de su legitimación democrática, y a través del impuso del Estado, debería igualmente constituir una aspiración del sector privado, academia, sociedad civil, etc.”

Asimismo, refiere que la paridad en la representación política reformula la concepción del poder político concibiéndolo como un espacio que debe ser compartido entre hombres y mujeres como premisa de la condición humana universal, y que se justifica en una presencia demográfica equilibrada, 50% de mujeres y 50% de hombres y, por ello, se entiende como 50/50; y señala que la paridad constituye causa y efecto de la igualdad de género, la cual legitima el orden social y político de la Democracia Paritaria, de tal forma que la diferencia sexual tiene la misma importancia que las diferencias territoriales y las diferencias ideológicas o de asociaciones políticas⁵⁷.

Con esta idea de la paridad, cabe señalar que en el territorio nacional, con motivo del decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el diez de febrero de dos mil catorce, el artículo 41, Base I, segundo párrafo⁵⁸, de la

⁵⁷ *Cfr.*: Artículo 4 de la Norma Marco para consolidar la democracia paritaria en América Latina.

⁵⁸ “**Artículo 41** [...] I. Los partidos políticos son entidades de interés público; la ley determinará las normas y requisitos para su registro legal, las formas específicas de su intervención en el proceso electoral y los derechos, obligaciones y prerrogativas que les corresponden. [-] Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de los órganos de representación política y como organizaciones de



Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispuso como uno de los fines de los partidos políticos, hacer posible el acceso de la ciudadanía al ejercicio del poder público, mediante reglas para garantizar la paridad entre los géneros, en candidaturas a los órganos legislativos federales y locales.

Como se observa, en un primer momento, la paridad constituyó una medida dirigida a garantizar el registro de candidaturas a cargos de elección popular; sin embargo, el seis de junio de dos mil diecinueve, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto por el que se reforman los artículos 2, 4, 35, 41, 52, 53, 56, 94 y 115, de la Constitución Política Federal, en materia de paridad entre géneros, en el cual, de manera general, se dispone a la paridad (vertical y horizontal) como eje rector en la integración del poder legislativo federal y local, de los municipios y los órganos autónomos; y regula acciones afirmativas como el encabezamiento alternado de listas de representación proporcional al senado y a las diputaciones en general.

En forma específica, la mencionada reforma constitucional - que entró en vigor el siete de junio, de conformidad con el Transitorio Primero-, establece en el artículo 41, segundo párrafo: que la ley determinará las formas y modalidades

ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo, así como las reglas para garantizar la paridad entre los géneros, en candidaturas a legisladores federales y locales. [-]
[...]"

SUP-REC-277/2020

que correspondan, para observar el principio de paridad de género en los nombramientos de las personas titulares de las secretarías de despacho del Poder Ejecutivo Federal y sus equivalentes en las entidades federativas; y que en la integración de los organismos autónomos -dentro de los que se inscriben los organismos públicos locales electorales y los tribunales electorales locales- se observará el mismo principio.

4. La compatibilidad entre las acciones afirmativas (cuotas) y la paridad

Las notas antes expuestas ponen en evidencia que las acciones afirmativas (en la modalidad de cuotas) y la paridad constituyen medidas que potencian la representatividad en los espacios públicos y de toma de decisiones a quienes integran grupos vulnerables. Las mujeres, como un sector vulnerable, se han visto beneficiadas con las primeras y forman parte del 50% de los espacios sobre los que trasciende la segunda.

Al respecto, Bérengère Marques Pereira señala que las cuotas representan una medida de recuperación que pretende compensar el desequilibrio producido como consecuencia de la división social del trabajo, que produce efectos negativos que van en detrimento de las mujeres [o de quien pertenezca a cualquier otro sector en situación de vulnerabilidad]; mientras que la paridad, por el contrario, es una medida que no es transitoria, sino



definitiva, y cuyo objetivo es garantizar el reparto del poder político entre hombres y mujeres. La autora señala que, por tal razón, la paridad tiene un alcance simbólico más notorio que las cuotas, ya que denuncia la monopolización masculina del poder político, proponiendo su reparto en vez de una simple participación en las instituciones deliberativas, consultativas y de decisión de la vida pública y política”⁵⁹.

Cabe hacer notar que entre cuotas y paridad se suscita una relación de continuidad en la que, tratándose del acceso a cargos de elección popular y la integración de autoridades electorales administrativas y jurisdiccionales, unas son el medio para alcanzar la otra. En este esquema, las cuotas de género son presentadas como una herramienta para alcanzar la paridad, lo que sería, entonces, un principio articulador de un nuevo modelo democrático: la democracia paritaria. En esta aproximación, cuotas y paridad —como es de suponer— son perfectamente compatibles e involucran, más bien, una diferente gradación en un modelo ideal (la democracia paritaria). La diversidad de umbrales de presencia entre las cuotas y la paridad tiende a favorecer esta lectura. En efecto, la paridad supone una repartición estrictamente equilibrada del poder, o sea, 50% para

⁵⁹ Marques Pereira, Bérengère. “Camino y argumentos a favor de las cuotas y la paridad en Bélgica y Francia”, en: Mestre I Mestre, Ruth y Zuñiga, Yanira (coords.) *Democracia y participación política de las mujeres. Visiones desde Europa y América Latina*. Valencia, Tirant lo Blanch, Valencia, 2013, p. 282.

SUP-REC-277/2020

cada sexo, mientras que las cuotas se contentan con umbrales más bajos que pueden oscilar entre el 25% y el 40% de presencia femenina⁶⁰ o de cualquier otro grupo vulnerable.

Se aprecia, entonces que, entre las cuotas de género, como manifestaciones de las acciones afirmativas, y el principio de paridad, existen diferencias de grado y temporalidad, sin embargo, tanto unas como la otra tienen como fin último el logro de la igualdad. De ahí que estas medidas sean compatibles y puedan subsistir en cualquier escenario de integración de cuerpos colegiados, para el que se pretenda visibilizar a grupos vulnerables y lograr una conformación de espacios con igual número de mujeres y de hombres.

La paridad formal establecida en el ordenamiento jurídico desembocará en igualdad sustancial en la medida en que, el número de espacios cuando sean más de uno, se distribuyan o repartan horizontal y verticalmente por igual, entre hombres y mujeres, teniendo en cuenta que, si el número de lugares es non, la designación de mujeres y hombres será lo más cercano a la paridad, en tanto que, si se trata de un número par, la integración deberá ser paritaria⁶¹.

⁶⁰ Zúñiga Añazco, Yanira. "Mujeres, ciudadanía y participación política", en: Lacrampette, N. (Ed), *Derechos Humanos y Mujeres: Teoría y práctica*. Andros Ediciones, Santiago, 2013, p. 190.

⁶¹ En este sentido se pronunció la Sala Superior al resolver el expediente SUP-JDC-123/2018.



5. Estudio de los agravios

Se considera que no asiste la razón a la parte recurrente cuando afirma que las soluciones no se apegan a lo que marca el texto constitucional y convencional.

Al respecto, la Sala Regional Monterrey expuso que la determinación de implementar una cuota *"es congruente con el deber constitucional y convencional de todas las autoridades, incluidas las electorales, de adoptar medidas necesarias para garantizar la igualdad sustantiva y estructural, así como la no discriminación"* en favor de personas que formen parte de un grupo vulnerable.

Se considera ajustado a derecho lo razonado en la sentencia, en atención a que de conformidad con lo previsto en el Principio 2, inciso D, de los Principios de Yogyakarta; así como en los artículos: 5 la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad; 4, inciso b), de la Convención Interamericana Sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores; 21 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas; 5, fracción I, de la Ley General para Prevenir y Eliminar la Discriminación; 5, fracción I y 12, fracción V, de la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres; el TEEA válidamente puede determinar la implementación

SUP-REC-277/2020

de acciones afirmativas -lo que incluye la determinación de cuotas- con el fin de acelerar la presencia en los espacios públicos y de toma de decisiones de integrantes de la comunidad LGBTI+, así como personas con alguna discapacidad, mayores de sesenta años e indígenas, sin que esto perjudique la distribución paritaria de los espacios que integren los cuerpos colegiados.

Como consecuencia de lo anterior, no asiste la razón a la parte recurrente, cuando sostiene que la cuota del 10% genera inequidad, desproporción y desajuste a las reglas de paridad, al tratarse de un grupo homogéneo que debe tener un lugar en el número de espacios que correspondan al porcentaje, 10%.

Lo anterior es así, ya que tanto el marco constitucional como convencional, como el legal, disponen la implementación de acciones afirmativas -como lo son las cuotas de género- para acelerar un entorno de igualdad a los grupos vulnerables, en desventaja o subrepresentados, sin que se advierta alguna limitación respecto de su aplicación o implementación frente al principio de paridad. Incluso, negar la implementación de acciones afirmativas para sectores en situación de vulnerabilidad, llevaría a reiterar un patrón de discriminación y desigualdad, haciendo nugatorio el carácter perentorio del derecho humano a la igualdad.



Por otro lado, la parte recurrente hace valer que en ningún momento se dispuso que el 10% de los espacios destinados a la cuota para las personas pertenecientes a grupos vulnerables debía observar la paridad, lo cual es un contrasentido, al plantear que, dentro de la tercera lista de grupos vulnerables, haya personas que no se identifican con ningún género; aunado a que no se indica cómo se tiene que abordar la paridad del 10%, dejándose al arbitrio y a la posibilidad de combinaciones.

No asiste la razón a la parte recurrente, en atención a que, de la lectura de la página 63 de la sentencia dictada por el TEEA⁶², se observa que, en su oportunidad, los nombramientos de las personas que se encuentren en la tercera lista de grupos vulnerables se sujetarán, entre otras, a las directrices establecidas en el punto 5 de los efectos de la sentencia TEEA-JDC-038/2020, concerniente a que: "*Para efecto de cumplir con el mandato paritario y de igualdad, la autoridad: [...]*". Esta directriz implica que, en todo momento, la designación que se realice en el 10% de los espacios destinados a los grupos vulnerables, invariablemente, debe cumplir con la paridad y la igualdad, lo que lleva a la idea que, de ningún modo, podría quedar exceptuada la aplicación del principio de paridad respecto de las personas que participan dentro de la cuota del diez por ciento, la cual "*deberá realizarse,*

⁶² Cfr.: Página 63, que se tiene a la vista en el folio 341 del expediente SM-JDC-349/2020, el cual forma parte de las actuaciones judiciales del expediente SUP-REC-277/2020.

SUP-REC-277/2020

tomando en cuenta a todos los grupos en situación de vulnerabilidad [...] que resulten aptos, para procurar que todos tengan, en la medida de lo posible, similar nivel de participación y representación”.

En este sentido, se coincide con la Sala Regional Monterrey, cuando sostiene que *“la paridad, como principio constitucional, no debe ser reducida o limitada por la válida inclusión de grupos sociales discriminados o invisibilizados, como es el caso de las personas que no se asumen binarias”*, ya que en este caso, dependiendo del número de personas “no binarias” que se encuentre en la lista de grupos vulnerables y que pase a la fase de designación por cubrir los requisitos legales exigidos; para cumplir con el mandato constitucional de la paridad y únicamente para efectos de la integración de los cuerpos colegiados, su nombramiento -el cual deberá respetar su reconocimiento como “no binario”- junto con el de las demás personas que conformen esa tercera lista se llevaría a cabo en los términos de la gráfica siguiente:

GRUPO VULNERABLE	GÉNERO	
LGBTI+	NO BINARIO	NO BINARIO
CON DISCAPACIDAD	MUJER	HOMBRE
MAYORES DE 60 AÑOS	MUJER	HOMBRE
INDÍGENAS	MUJER	HOMBRE

Gráfico 1

Como se observa, las personas que se identifiquen como “no binarias”, para efectos del nombramiento, se dividirán en pares (lo que es consustancial a la naturaleza la



paridad), en el entendido de que, si el número de personas es non, el resultado en números enteros que se obtenga de la división se entenderá como el más ajustado al principio de paridad.

A partir de lo anterior, queda de manifiesto que, la designación de las personas que formen parte de los sectores vulnerables, de ningún modo podría dejar en desventaja al género femenino, como lo afirma la parte recurrente, ya que, en el peor de los escenarios, el otro género tendría solamente un integrante de más, sin que se descarte la posibilidad de que las mujeres podrían tener una integrante más sobre los hombres. Con esta panorámica, queda de relieve la inexactitud de la afirmación de la parte recurrente, cuando aduce que la cuota del 10% vulnera el principio de paridad de género al posibilitar que haya una sobre y subrepresentación, que puede afectar a las mujeres, pues el fin último de la cuota destinada a los grupos vulnerables, es permitir su ocupación de espacios en los consejos distritales y municipales del IEEA, ajustándose al principio de paridad, por lo que carece de sustento lo afirmado por la parte recurrente, tocante a que *“La medida preferencial a otros grupos no procura el mayor beneficio para las mujeres”*, puesto que la medida originalmente controvertida procura a las mujeres y a los hombres por igual.

SUP-REC-277/2020

Además, carece de sustento el argumento de la parte recurrente, cuando refiere que se le violenta, así como a todo el género femenino, pues abrir una nueva categoría del 10%, sin atender al género, pone en riesgo la conformación de autoridades paritarias.

Lo anterior obedece a que, de conformidad con lo previsto en los artículos 1, párrafo quinto, 4, párrafo primero, 41, párrafo segundo, de la Constitución Federal; 3 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; 24 de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos; 5, fracción I, de la Ley General para Prevenir y Eliminar la Discriminación; 5, fracción I y 12, fracción V, de la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres; se desprende que las cuotas de género como un mecanismo de aplicación de las acciones afirmativas, son una medida temporal que permite acelerar la presencia en los espacios públicos y de toma de decisiones de quienes forman parte de sectores sociales subrepresentados o en situación de vulnerabilidad; y que la paridad es un principio rector que de manera permanente rige la integración de los organismos autónomos, como son los organismos públicos locales electorales y los tribunales electorales locales. Si bien, entre estas figuras existen diferencias de grado y temporalidad, tanto unas como la otra tienen como fin último el logro de la igualdad sustantiva o de facto. Lo anterior, válidamente permite sostener la coexistencia y



subsistencia de tales medidas en cualquier escenario de integración de cuerpos colegiados, en la medida en que el objetivo final de su implementación y aplicación, respectivamente, sea visibilizar integrantes de grupos vulnerables y lograr una conformación de espacios con igual número de mujeres y de hombres.

Con apoyo en lo anterior, es evidente que la implementación de una cuota de género no pone en riesgo la integración paritaria de los consejos distritales y municipales del IEEA.

Más aún, la coetaneidad de las acciones afirmativas y la paridad en la convocatoria para ocupar espacios en los cuerpos colegiados de referencia, garantizan de manera efectiva el principio de igualdad entre mujeres y hombres, y al mismo tiempo, eliminan la discriminación y exclusión histórica o estructural de las personas pertenecientes a la comunidad LGBTI+, con alguna discapacidad, mayores de sesenta años e indígenas. Lo anterior, contrario a lo sostenido por la parte recurrente, compensa y remedia la situación de desventaja o discriminación de las mujeres, sobre todo, las que formen parte de alguno de los sectores mencionados.

En esta línea de argumentos se sostuvo la Sala Regional Monterrey, al referir que:

SUP-REC-277/2020

"[...] la medida que se implementa no es contraria ni vulnera el principio de paridad de género, pues ambas pueden coexistir a partir de que comparten el objetivo de eliminar cualquier discriminación o exclusión estructural y son para optimizar la inclusión de grupos que se han visto en situación de desventaja, adicionalmente, esa medida no afecta desproporcionada o irrazonablemente el referido principio."

Por lo tanto, la apertura de una cuota de género, en tanto se trate de una acción afirmativa -y con independencia del porcentaje que se le asigne-, no pondría en riesgo el principio de paridad, ya que pueden ser operativas sin que tales figuras se repulsen o una se sobreponga a la otra o, como lo hace valer la parte recurrente, que se reste la participación de las mujeres.

Esto es así, pues cabe tener en cuenta que, separada la cuota del 10% de los lugares que corresponderán a las personas que forman parte de los grupos vulnerables, el resto de los espacios por cubrir conformará el universo que se distribuirá de manera paritaria entre las mujeres y los hombres que hayan cubierto los requisitos legales para el desempeño del encargo en los consejos distritales y municipales del IEEA, como se ejemplifica en el gráfico siguiente:





Gráfico 2

Como se observa, la cuota de espacios destinada a los grupos vulnerables, de ningún modo afecta a las mujeres ni tampoco implica disminuir el porcentaje de su participación, por lo que no habría un retroceso “en el terreno ganado”, como lo afirma la parte recurrente, dado que la paridad impactará por igual los espacios de los grupos vulnerables, así como los que corresponderán a mujeres y hombres ajenos a esos sectores de población.

En este sentido, se considera infundado que la cuota fijada violente el principio de paridad de género, ya que en este espacio operará también la paridad de género (Véase gráfico 1), por lo que es inexacto que se reduzca un 10% de posibilidades a los hombres y mujeres, o bien, que se reduzca el 5% real de participación de mujeres en la vida política, como lo afirma la parte recurrente. Esto es así, puesto que dicha medida persigue hacer realidad la igualdad material para los grupos en desventaja que se identifican, lo cual cubre las líneas del criterio contenido en la Jurisprudencia con título: “ACCIONES AFIRMATIVAS. ELEMENTOS FUNDAMENTALES.”

Cabe resaltar que, si bien es cierto, la paridad implica una proporción de 50/50, que no podría reducirse artificialmente en perjuicio de las mujeres, es inexacta la premisa que se sostiene a cada género le corresponderá un 45% (véase Gráfico 2), y a la vez, certero su argumento

SUP-REC-277/2020

de la parte recurrente concerniente a que el 10% incluye a mujeres y hombres.

Sin embargo, la sentencia inicialmente impugnada que determinó la aplicación de las acciones afirmativas, así como la de la Sala Regional Monterrey que confirmó aquélla, de ningún modo maximizan derechos a costa de las mujeres, pues la participación paritaria de éstas, en todo momento, según se ha explicado, se encuentra debidamente garantizada, con lo cual se descarta la posibilidad de que se rompa la paridad de género, puesto que las mujeres ocuparán el 50% de los lugares, siempre que reúnan los requisitos para estar en condiciones de desempeñarlos.

De esta forma, el desarrollo de las acciones afirmativas y la paridad, de ningún modo podría llevar a que las mujeres ocupen el 45% de los puestos en los consejos distritales y municipales del IEEA, salvo que el número de mujeres que se vayan a designar sea menor a los espacios que les correspondan, sin embargo, tal situación escaparía del diseño de las acciones afirmativas y el alcance de la paridad.

Con base en lo anterior, se considera que carece de sustento lo manifestado por la parte recurrente, tocante a que el TEEA y la Sala Regional Monterrey exigen adoptar una perspectiva de la paridad de género como mandato



de optimización flexible que admita una participación menor de mujeres, pues como ya se expuso (Véase gráfico 2), la participación entre éstas y los hombres no lleva a un desequilibrio ni a la subrepresentación del género femenino.

Al tenor de lo que ha sido expuesto, cobra sentido lo considerado por la Sala Regional Monterrey, en el sentido siguiente:

“3.1. Asimismo, no les asiste la razón a las impugnantes cuando afirman que la cuota del 10% de los cargos para acceder a los Consejos Distritales y Municipales otorgada por el Tribunal de Aguascalientes para grupos vulnerables, infringe el principio de paridad reconocido en la Constitución General a favor de las mujeres, al disminuir al 45% el porcentaje total de derechos obtenidos en la norma fundamental (50%).

Lo anterior, puesto que, si bien el Tribunal local estableció que la paridad debía garantizarse respecto del 90% restante, las actoras parten de la premisa inexacta de que esto implica que la paridad ahora deba verse a partir de dividir dicho porcentaje, y de alguna manera entender que las mujeres solo puedan aspirar a ocupar hasta un 45% de los cargos convocados.

Esa definición en principio no está dada en tales términos, y en segundo orden, en las controversias o asuntos como el que se analiza, cierto es que, la paridad, como principio constitucional, no debe ser reducida o limitada por la válida inclusión de grupos sociales discriminados o invisibilizados, como es el caso de las personas que no se asumen binarias, quienes en el caso particular, solicitaron ser parte integrante de un órgano electoral como son los Consejos Distritales y Municipales, logrando la implementación de una acción afirmativa que se traduce en la posibilidad de que ocupen hasta el 10% de los cargos totales a que se refiere la convocatoria. Acción afirmativa viable como parte de un mecanismo de reconocimiento e inclusión, reclamo que desde luego es legítimo.”

Derivado de lo antes expuesto, se sigue que los agravios que formula la parte recurrente, relacionados con el

SUP-REC-277/2020

argumento central de que no hay paridad para las mujeres ni para los hombres que sólo tendrán derecho a un 45%, y no al 50%, de los espacios sujetos a concurso, devengan infundados.

Esto es así, pues el hecho de que en la sentencia del TEEA, se haya señalado: *“que el CG, deberá distribuir el 90% de los cargos de los consejos distritales y el 90 % de los consejos municipales bajo el mandato paritario, y el 10 % restante de cada uno de ellos, atendiendo a la medida afirmativa expresada”* y que se deberá *“garantizar la paridad de género, respecto del 90% restante de los cargos a elegir”*, el señalamiento de porcentajes únicamente tuvo la finalidad de explicitar -especificar de manera clara y detallada- cuál es el escenario específico sobre el que se aplicará la paridad para las mujeres y hombres que no formen parte de grupos en situación de vulnerabilidad (Véase gráfico 2).

En otro tema, se considera infundado el argumento en los que hace referencia a supuestos en los que el espacio del 10% destinado para los grupos vulnerables estuviera completamente ocupado por personas de la tercera edad que se consideraran no binarias, pues en este caso, el total de personas inscritas se dividiría en dos (Véase Gráfico 1), lo cual no repercutiría en la asignación paritaria entre mujeres y hombres (Véase Gráfico 2).



Además, cualquier persona que forme parte de los grupos vulnerables, cuenta con la misma oportunidad para obtener los más altos valores de ponderación para llegar a la etapa final, por lo que es inexacta la afirmación realizada por la recurrente, tocante a que, al considerárseles dentro del grupo de atención prioritaria, se limiten sus posibilidades de participación. Lo anterior es así porque el objetivo de las acciones afirmativas y las cuotas es garantizar la presencia y representación de algún sector social, de ningún modo continuar con su invisibilidad.

En consecuencia, no podría suscitarse una situación “violenta a la inversa”, dado que no las acciones afirmativas no pueden considerarse discriminatorias, de conformidad con lo previsto en los artículos 5, párrafo 4⁶³, de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad; 4, inciso b)⁶⁴, de la Convención Interamericana Sobre la Protección de los Derechos

⁶³ “4. No se considerarán discriminatorias, en virtud de la presente Convención, las medidas específicas que sean necesarias para acelerar o lograr la igualdad de hecho de las personas con discapacidad.”

⁶⁴ **Artículo 4.** Los Estados Parte se comprometen a salvaguardar los derechos humanos y libertades fundamentales de la persona mayor enunciados en la presente Convención, sin discriminación de ningún tipo, y a tal fin: [...] **b)** Adoptarán las medidas afirmativas y realizarán los ajustes razonables que sean necesarios para el ejercicio de los derechos establecidos en la presente Convención y se abstendrán de adoptar cualquier medida legislativa que sea incompatible con la misma. No se considerarán discriminatorias, en virtud de la presente Convención, las medidas afirmativas y ajustes razonables que sean necesarios para acelerar o lograr la igualdad de hecho de la persona mayor, así como para asegurar su plena integración social, económica, educacional, política y cultural. Tales medidas afirmativas no deberán conducir al mantenimiento de derechos separados para grupos distintos y no deberán perpetuarse más allá de un período razonable o después de alcanzado dicho objetivo.”

SUP-REC-277/2020

Humanos de las Personas Mayores; y 5, fracción I⁶⁵, de la Ley General para Prevenir y Eliminar la Discriminación.

Además, aun cuando las acciones afirmativas determinadas hubieran dejado fuera "*a otros grupos también muchas veces desamparados como afromexicana, jóvenes, migrantes, comunidad amish o menonitas, etc.*", esto no impide que reciban un trato respetuoso y en igualdad de condiciones que al resto de participantes y, de no ser así, existen mecanismos de impugnación que podrían revertir algún trato discriminatorio en perjuicio de alguna persona perteneciente a estos grupos.

Al haber resultado infundados e inoperantes los agravios formulados por la parte recurrente, ha lugar a confirmar, por las razones expuestas en el estudio de fondo, la sentencia dictada por el Tribunal Electoral del Estado de Aguascalientes, al resolver el expediente TEEA-JDC-018/2020.

En consecuencia, se confirma la sentencia de la Sala Regional Monterrey.

Por lo anteriormente expuesto y fundado se:

⁶⁵ "**Artículo 5.-** No se considerarán conductas discriminatorias las siguientes: [...] I. Las acciones legislativas, educativas o de políticas públicas positivas o compensatorias que sin afectar derechos de terceros establezcan tratos diferenciados con el objeto de promover la igualdad real de oportunidades;"



RESUELVE:

ÚNICO. Se confirma la sentencia impugnada.

NOTIFÍQUESE, como en Derecho corresponda.

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

Así, por unanimidad de votos, lo resolvieron y firmaron las Magistradas y los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con la ausencia de los Magistrados Indalfer Infante Gonzáles y Reyes Rodríguez Mondragón, ante el Secretario General de Acuerdos, que autoriza y da fe 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.