

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

EXPEDIENTE: SUP-JDC-529/2023

MAGISTRADO PONENTE: FELIPE DE LA MATA PIZAÑA¹

Ciudad de México, ***** de noviembre de dos mil veintitrés.

Sentencia que, con motivo de la demanda presentada por **Danna Guadalupe Gaytán Domínguez, Diana Lilian López Cabrera, Edgar Ricardo Mora Ucan, Jorge Antonio Espinosa Chame, Linger Jesús Méndez Vidal, Marco Antonio Cocom Méndez, Luis Ignacio Espinosa Chame y Eduardo Gaspar Cámara May** determina: **a)** que la Sala Superior es **competente** para resolver el asunto, **b)** **revocar** la resolución emitida por el **Tribunal Electoral del Estado de Quintana Roo**, en el juicio JDC/021/2023 y acumulados, y **c)** **vincular** al Congreso local y al OPLE para los efectos precisados en la presente resolución.

ÍNDICE

GLOSARIO.....	1
I. ANTECEDENTES	2
II. COMPETENCIA	3
II. REQUISITOS DE PROCEDENCIA	3
IV. ESTUDIO DE FONDO	4
A. ¿Qué resolvió el Tribunal local?	4
B. ¿Qué plantea la parte actora?	7
C. ¿Cuál es la materia de controversia y la metodología de estudio?	9
D. ¿Qué resuelve Sala Superior?	10
E. Conclusión y efectos	18
V. RESUELVE	19

GLOSARIO

Congreso local:	Poder legislativo de Quintana Roo.
CPEUM:	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
Constitución local:	Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo.
Ley de Instituciones:	Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.
Ley de Medios:	Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.
Ley Orgánica:	Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.
OPLE:	Instituto Electoral de Quintana Roo.

¹ **Secretario instructor:** Fernando Ramírez Barrios. **Secretaria de Estudio y Cuenta:** Cruz Lucero Martínez Peña.

Parte actora: Danna Guadalupe Gaytán Domínguez, Diana Lilian López Cabrera, Edgar Ricardo Mora Ucan, Jorge Antonio Espinosa Chame, Linger Jesús Méndez Vidal, Marco Antonio Cocom Méndez, Luis Ignacio Espinosa Chame y Eduardo Gaspar Cámara May (quienes aducen ser parte de la comunidad LGBTTTTIQA+).

Sala Superior: Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Tribunal Electoral: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Tribunal local o responsable: Tribunal Electoral de Quintana Roo

I. ANTECEDENTES

1. Demandas. El catorce de septiembre² la parte actora, quienes se autoadscriben como integrantes de la comunidad LGBTTTTIQA+, controvirtieron la omisión tanto del Congreso local como del OPLE de implementar acciones afirmativas, en sus respectivos ámbitos de competencia, para garantizar los derechos político-electorales a ser votados en elecciones populares e integrar autoridades administrativas electorales, de quienes pertenecen a esa comunidad.

2. Acto impugnado. El doce de octubre, el Tribunal local calificó como infundadas las omisiones señaladas.

3. Juicio de la ciudadanía

a. Demanda. Inconformes, el dieciocho de octubre, la parte actora impugnó la resolución del Tribunal local.

b. Consulta. El veinticinco de octubre, la Sala Xalapa consultó a la Sala Superior la competencia para conocer y resolver el asunto.

c. Turno. Recibidas las constancias, la presidencia de esta Sala Superior acordó integrar el expediente **SUP-JDC-529/2023** y turnarlo a la ponencia del magistrado Felipe de la Mata Pizaña.

d. Sustanciación. En su momento se radicó y admitió la demanda; y se cerró instrucción.

² En adelante las fechas corresponden a dos mil veintitrés, salvo mención diversa.

II. COMPETENCIA

La Sala Superior es competente para conocer y resolver la controversia, porque se trata de un juicio de la ciudadanía promovido en contra de la sentencia del Tribunal local por la que determinó infundadas las omisiones del OPLE y del Congreso local de implementar acciones afirmativas, en sus respectivos ámbitos de competencia, para garantizar los derechos político-electorales a ser votados en elecciones populares, así como a integrar autoridades administrativas electorales, de quienes pertenecen a la comunidad LGBTTTTIQA+³.

II. REQUISITOS DE PROCEDENCIA

La demanda cumple los requisitos para dictar una sentencia de fondo conforme a lo siguiente⁴:

1. **Forma.** La demanda se presentó por escrito; se hace constar el nombre de la parte actora y la firma autógrafa de cada una de las personas promoventes; el acto impugnado y la autoridad responsable; los hechos; los agravios, y los artículos posiblemente violados.
2. **Oportunidad.** Se cumple, porque el acto impugnado se notificó a la parte actora el doce de octubre⁵, por lo que el plazo para impugnar transcurrió del viernes trece al miércoles dieciocho de octubre, sin contar el sábado catorce y domingo quince, por ser inhábiles⁶; por lo que al haberse presentado la demanda el último día referido, es evidente que se hizo dentro del plazo legal de cuatro días⁷.
3. **Legitimación.** La parte actora cuenta con legitimación porque sus integrantes comparecen en su calidad de personas ciudadanas, y acuden

³ De conformidad, con lo previsto en los artículos 41, párrafo tercero, base VI, y 99, párrafo cuarto, fracción V, de la CPEUM; 166, inciso c), y 169, fracción I, inciso e), de la Ley Orgánica; 79 y 80, numeral 1, inciso f), de la Ley de Medios, así como, cambiando lo que se deba de cambiar, en lo dispuesto en la jurisprudencia 18/2014 de rubro "COMPETENCIA, CORRESPONDE A LA SALA SUPERIOR CONOCER DEL JUICIO DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL ELECTORAL CONTRA LA OMSIÓN LEGISLATIVA EN LA MATERIA."

⁴ Acorde con los artículos 7, párrafo 2; 8; 9 párrafo 1; 13 párrafo 1 inciso b), de la Ley de Medios.

⁵ Las constancias de notificación pueden consultarse en las páginas 371 a 401, del archivo denominado SX-CA-120-2023 ACC 1.

⁶ Al respecto, el artículo 266, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Quintana Roo, prevé que la declaratoria de inicio del proceso electoral se dará con la primera sesión que el Consejo General celebre durante la primera semana de enero de del año del proceso comicial de que se trate.

⁷ Artículo 8 de la Ley de Medios.

por propio derecho.

4. Interés jurídico. La parte actora cuenta con interés jurídico para controvertir el acto impugnado, al haber sido parte actora en el juicio de la ciudadanía local en la que se emitió la sentencia impugnada⁸.

5. Definitividad. Se cumple, porque no existe otro medio de impugnación para controvertir la determinación impugnada.

IV. ESTUDIO DE FONDO

A. ¿Qué resolvió el Tribunal local?

El Tribunal local determinó **infundadas** las omisiones del OPLE y del Congreso local, con base en lo siguiente:

1. La intención de la parte actora consistía en controvertir que⁹:

- **El OPLE** no ha dictado acciones afirmativas encaminadas a garantizar que las personas pertenecientes al grupo LGBTTTIQA+: **a)** puedan integrar los consejos distritales y municipales del OPLE que se instalarán durante el proceso electoral local 2024, y **b)** puedan ser votadas para ocupar cargos de elección popular.
- **El Congreso local** no ha implementado medidas legislativas para hacer efectivos los derechos político-electorales de las personas integrantes del grupo LGBTTTIQA+ a ser votados para diputaciones locales y ayuntamientos.

2. No había omisión por parte del OPLE, toda vez que:

- En relación con el **derecho a integrar autoridades electorales**:

⁸ Es aplicable la jurisprudencia 9/2015, de rubro: "INTERÉS LEGÍTIMO PARA IMPUGNAR LA VIOLACIÓN A PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES. LO TIENEN QUIENES PERTENECEN AL GRUPO EN DESVENTAJA A FAVOR DEL CUAL SE ESTABLECEN".

⁹ Al respecto, la responsable citó como fundamento la jurisprudencia 4/99: MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ELECTORAL. EL RESOLUTOR DEBE INTERPRETAR EL OCURSO QUE LOS CONTENGA PARA DETERMINAR LA VERDADERA INTENCIÓN DEL ACTOR.

- El trece de septiembre, dictó un acuerdo por el que emitió los Lineamientos para el reclutamiento, selección y designación de presidencias, consejerías electorales y vocalías de los consejos distritales y municipales del OPLE, para el proceso electoral local 2024¹⁰.
- En esos Lineamientos hay acciones afirmativas para quienes integran el grupo LGBTTTIQA+, pues prevén: **a)** las Direcciones de Organización y Cultura Política verificarán que, en la integración de cada uno de los 15 consejos distritales y 4 consejos municipales, se cumpla con la inclusión de personas pertenecientes a grupos de atención prioritaria, entre los que está el LGBTTTIQA+; **b)** en caso de contar con los aspirantes necesarios, al menos una persona propietaria de cada Consejo deberá pertenecer a alguno de los grupos de atención prioritaria.
- En la página web del OPLE se ha difundido la Convocatoria para el reclutamiento, selección y designación de las presidencia, consejerías y vocalías de los consejos distritales y municipales para el proceso electoral 2024¹¹.
- En relación con la garantía de que las personas del grupo LGBTTTIQA+ puedan **ser votadas para ocupar cargos de elección popular**, el OPLE:
 - En el marco del proceso electoral 2021-2022, había emitido un acuerdo¹² en el cual implementó criterios y procedimientos en materia de paridad en el registro de candidaturas a diputaciones y a la gubernatura, e implementó acciones afirmativas en la postulación de candidaturas a diputaciones locales por ambos principios, a fin de que se incluyan cuotas de personas integrantes del grupo LGBTTTIQA+.

¹⁰ Acuerdo IEQROO/CG/A-059/2023.

¹¹ La responsable añadió el siguiente enlace electrónico: <https://portal.ieqroo.org.mx/aspirantes/consejos2024/>

¹² Acuerdo IEQROO/CG/A-075/2022.

- Con la emisión de dicho acuerdo, el OPLE cumplió con dictar acciones afirmativas a favor de la comunidad, pues vinculó a los partidos políticos, coaliciones y candidaturas comunes a emitir los actos que atendieran a los principios constitucionales de igualdad y no discriminación.

Aunado a que, en Quintana Roo transcurre la conclusión del proceso electoral 2021-2022 y el inicio del siguiente, el cual tendrá lugar en enero de 2024, sin que se advierta en el caso alguna circunstancia que haga sospechar que en lo futuro, el OPLE omitirá dictar las acciones afirmativas necesarias.

3. No había omisión por parte del Congreso local.

- Si bien la legislación local no prevé medias legislativas tendentes a garantizar los derechos político-electorales de personas pertenecientes a la comunidad LGBTTTIQA+, lo cierto es que el Congreso local manifestó estar en la etapa de estudio, análisis y discusión de diversas iniciativas que buscan establecer a nivel constitucional y legal la acción afirmativa consistente en cuotas de participación para grupos vulnerables (personas jóvenes, con discapacidad, indígenas, afromexicanas, LGBTTTIQA+ y adultas mayores).
- El Congreso local señaló que, a partir del trece de octubre de dos mil veintidós, inició con el proceso legislativo de la iniciativa de Decreto por el cual se reforma la Constitución Local y la Ley de Instituciones en materia de cuota joven e indígena y de su estudio se han realizado avances en el sentido de incluir cuotas a favor de todos los grupos vulnerables.
- De las constancias remitidas por el Congreso local, relacionadas con la iniciativa referida, se advierte que se han incorporado cuotas a favor de la diversidad sexual.
- Como lo refirió el Congreso local, en la acción de inconstitucionalidad 142/2022 y sus acumuladas, relacionadas con reformas en Coahuila, la SCJN señaló la necesidad de realizar

consultas previas a personas con discapacidad y pueblos indígenas y afroamericanos.

Así, el Tribunal local señaló que, en caso de que no se emitiera la reforma atinente de manera oportuna, según lo previsto en el artículo 105 de la CPEUM, el OPLE debía implementar con oportunidad las acciones afirmativas necesarias para que las personas integrantes al grupo LGBTTTIQA+ pudieran ser votadas en las elecciones de diputaciones y ayuntamientos.

B. ¿Qué plantea la parte actora?

La parte actora aduce vulneración a los principios de exhaustividad, congruencia interna y externa, debida fundamentación y motivación, seguridad jurídica, y acceso a la justicia. Sus agravios pueden identificarse con las temáticas siguientes:

TEMA 1. Estudio indebido sobre la omisión atribuida al Congreso local

La responsable determinó infundada la omisión del Congreso local únicamente en lo manifestado por dicho órgano, y en los actos que ha realizado en el marco del proceso legislativo de la iniciativa de reformas en materia de cuota joven e indígena; **sin embargo, no se advierte ninguna disposición encaminada a garantizar el acceso real y efectivo de los derechos políticos de las personas del grupo LGBTTTIQA+.**

Además, la omisión del Congreso local subsiste, con independencia de que esté realizando estudios, análisis y discusiones sobre diversas iniciativas para grupos vulnerables, pues no hay certeza de que efectivamente se establezcan cuotas LGBTTTIQA+.

El Tribunal local incurrió en incongruencia externa porque, por una parte, reconoció la obligación del Congreso local de legislar sobre la tutela de los derechos de los grupos vulnerables y señaló que tal órgano reconoció no haber concluido el proceso legislativo para implementar acciones afirmativas a favor de todos los grupos vulnerables, no obstante, la

responsable determinó infundada su omisión de legislar sobre medidas legislativas a favor de la comunidad LGBTTTTIQA+.

Incluso, hay incongruencia porque el Tribunal local vinculó al OPLE para que implemente oportunamente acciones afirmativas a favor de las personas integrantes de la comunidad LGBTTTTIQA+, siendo que ya había señalado que no había omisión del Congreso local ni del OPLE.

Resulta incongruente que la responsable planteara la posibilidad de que el Consejo local no pudiera instrumentar las medidas afirmativas a favor de la comunidad LGBTTTTIQA+, derivado de los 90 días establecidos en el artículo 105, de la CPEUM, pues tales medidas no son fundamentales.

TEMA 2. Estudio indebido sobre la omisión atribuida al OPLE

La parte actora refiere que fue indebido que la responsable considerara que no hay omisión del OPLE por el hecho de que aún no ha iniciado el procedimiento electoral, pues la implementación de tales acciones es un mecanismo complejo que debe preverse con suficiente anticipación.

El Tribunal local basó erróneamente su determinación en un acuerdo¹³, que previó acciones afirmativas implementadas en el proceso electoral que ya concluyó (2021-2022), y lo ahí establecido no puede considerarse aplicable para el proceso 2024.

Sin que sea válido que la responsable señalara que no hay elementos para considerar que no las implementará con posterioridad, pues ello es a un acto futuro de realización incierta.

TEMA 3. Omisión de estudiar todos los agravios planteados e indebida aplicación de la suplencia de la queja

El estudio realizado por el Tribunal local es contrario a la suplencia de la queja, pues debió prevenir a la parte actora para que precisara el acto

¹³ IEQROO/CG/A-075/2022

reclamado, en lugar de limitar su pretensión a la omisión de implementar acciones afirmativas para las personas de la comunidad LGBTTTIQA+.

La responsable no atendió todos los planteamientos hechos valer y limitó el estudio a la omisión de prever acciones afirmativas en favor de la comunidad LGBTTTIQA+, no obstante, no sólo se planteó la omisión de implementar acciones afirmativas, sino de garantizar los derechos de quienes integran la comunidad LGBTTTIQA+ de ser votados, de tener representación en el Congreso local, y los ayuntamientos, así como a integrar órganos colegiados electorales.

C. ¿Cuál es la materia de controversia y la metodología de estudio?

En consideración de esta Sala Superior, todos los agravios tienen como pretensión evidenciar que, el Tribunal local se equivocó al considerar que no existen las omisiones impugnadas.

Para evidenciar lo erróneo de esa conclusión, la parte actora sostiene la falta de congruencia y exhaustividad, la indebida fundamentación y motivación, la falta a la seguridad jurídica y de acceso a la justicia, porque el Tribunal local consideró que no había omisión por parte del Congreso local y del OPLE.

En ese sentido, enseguida se procederá al estudio de los agravios, partiendo del tema vinculado con la omisión atribuida al Congreso local¹⁴, por ser esta omisión lo que pretende acreditar la parte actora.

Además, de tener por acreditada la omisión del Congreso local, el efecto sería, en su caso: **a)** vincular a ese órgano legislativo para que emita las medidas legislativas necesarias para garantizar la participación de las personas integrantes del colectivo LGBTTTIQA+, en cargos de elección popular y cargos públicos, aplicables a partir del proceso electoral ordinario **posterior** al que iniciará en enero de 2024, dado que, a la fecha en que se resuelve, dicho órgano ya no estaría en tiempo de hacerlo,

¹⁴ Sin que ello cause lesión alguna al actor, pues lo trascendental es que todos sean estudiados. Jurisprudencia 4/2000, de rubro: AGRAVIOS, SU EXAMEN EN CONJUNTO O SEPARADO, NO CAUSA LESIÓN.

conforme a lo previsto en el artículo 105 de la CPEUM, y **b)** vincular al OPLE para que de manera oportuna implemente las acciones afirmativas necesarias para garantizar el derecho político-electoral de ser votadas a los cargos de elección popular a las personas integrantes del colectivo LGBTTTTIQA+, en el proceso electoral 2024.

D. ¿Qué resuelve Sala Superior?

a) Decisión.

Son **fundados** los agravios porque el Congreso local no ha cumplido con su obligación de implementar las medidas legislativas necesarias que garanticen el derecho político-electoral de las personas integrantes de la comunidad LGBTTTTIQA+ a ser votadas para ocupar cargos de elección popular, no obstante que tal obligación tiene sustento constitucional y convencional¹⁵.

b) Justificación

Marco normativo

Obligación de juzgar con perspectiva de género

La SCJN estableció un método para juzgar con perspectiva de género, el cual prevé que las personas juzgadoras deben: *i)* identificar si existen situaciones de poder que por cuestiones de género den cuenta de un desequilibrio entre las partes; *ii)* cuestionar los hechos y valorar las pruebas desechando cualquier estereotipo o prejuicio de género; *iii)* si el material probatorio no sea suficiente, ordenar las pruebas necesarias; *iv)* de detectarse la situación de desventaja por cuestiones de género, cuestionar la neutralidad del derecho aplicable, así como evaluar el impacto diferenciado de la solución propuesta para buscar una resolución justa e igualitaria de acuerdo al contexto de desigualdad por condiciones

¹⁵ Conforme a lo previsto en los artículos 1° y 35, fracciones I, II, III y VI de la CPEUM; en la Declaración Universal de Derechos Humanos; en el numeral 23 de la Convención Americana sobre los Derechos Humanos; artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; y, en los artículos 5 y 9 de la Convención Interamericana contra toda Forma de Discriminación e Intolerancia normativa que enaltece el principio de igualdad material y no discriminación, respecto de la participación política de tales personas

de género; v) aplicar los estándares de derechos humanos; y, vi) procurar un lenguaje incluyente¹⁶.

Derechos político-electorales de las personas que integran la comunidad LGTBTTIQA+

El artículo primero de la CPEUM prevé que todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en ella y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte. Asimismo, prohíbe todo tipo de discriminación motivada, entre otros, por razones de orientación sexual e identidad de género.

En relación con los derechos político-electorales dispone que son prerrogativas de cualquier persona, entre otros: **a)** votar en las elecciones populares; **b)** poder ser votada en condiciones de paridad para todos los cargos de elección popular, teniendo las calidades que establezca la ley; **c)** asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país; y, **d)** poder ser nombrada para cualquier empleo o comisión del servicio público¹⁷.

La Convención Americana sobre los Derechos Humanos¹⁸ y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos¹⁹ disponen que todas las personas ciudadanas gozarán de los siguientes derechos y oportunidades: **a)** participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos; **b)** votar y ser elegidas en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, y **c)** tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

La ratificación²⁰ por parte del Estado mexicano de la Convención Interamericana contra toda Forma de Discriminación e Intolerancia

¹⁶ Tesis de jurisprudencia 1a./J. 22/2016 (10a.), de rubro: ACCESO A LA JUSTICIA EN CONDICIONES DE IGUALDAD. ELEMENTOS PARA JUZGAR CON PERSPECTIVA DE GÉNERO.

¹⁷ Artículo 35, fracciones I, II, III y VI, de la CPEUM.

¹⁸ Artículo 23.

¹⁹ regula en su numeral 25

²⁰ Realizada por México en noviembre de 2019.

implicó su compromiso a: **a)** adoptar políticas especiales y acciones afirmativas para garantizar el goce o ejercicio de los derechos y libertades de personas o grupos que sean sujetos de discriminación o intolerancia; **b)** promover condiciones equitativas de igualdad de oportunidades, inclusión y progreso para estas personas o grupos, y **c)** asegurar que sus sistemas políticos y legales reflejen apropiadamente la diversidad dentro de su sociedad a fin de atender las necesidades especiales legítimas de cada sector de la población²¹.

Los Principios de Yogyakarta²² son otro importante para el Estado mexicano, en ellos se prevé que todas las personas tienen derecho: **a)** al disfrute de todos los derechos humanos, sin discriminación por motivos de orientación sexual o identidad de género²³; **b)** a ser iguales ante la ley y tienen derecho a igual protección por parte de la ley²⁴, y **c)** a ser ciudadanas y gozar del derecho a participar en la conducción de los asuntos públicos, incluido el derecho a postularse a cargos electivos, por lo que establece que los Estados revisarán, enmendarán y promulgarán leyes para asegurar el pleno goce del derecho a participar en la vida y los asuntos públicos y políticos, incluyendo todos los niveles de servicios brindados por los gobiernos y el empleo en funciones públicas, incluso en la policía y las fuerzas armadas, sin discriminación por motivos de orientación sexual o identidad de género²⁵.

Omisiones legislativas

En materia de omisiones legislativas, la Sala Superior ha establecido que:

- La omisión legislativa de carácter concreto se configura cuando el poder legislativo no cumple, en un tiempo razonable o dentro del plazo determinado en la CPEUM, un mandato concreto de

²¹ Artículos 5 y 9.

²² Si bien forman parte del llamado *soft law* (derecho suave), toda vez que no se encuentran al mismo nivel que un tratado internacional y, por ende, no son vinculantes en sentido estricto, sí constituyen un referente importante para el Estado mexicano.

²³ Principio 2.

²⁴ *Idem*.

²⁵ Principio 25.

legislar, impuesto expresa o implícitamente por la misma Ley Suprema²⁶.

- En términos de los artículos 1° y 133 de la CPEUM, se puede actualizar una omisión legislativa cuando el poder legislativo no cumple su obligación de adoptar medidas a favor de un grupo en situación de vulnerabilidad derivada de instrumentos internacionales²⁷.
- Las omisiones legislativas de facultades de ejercicio obligatorio pueden vulnerar los derechos humanos, así como los principios constitucionales que rigen las elecciones: certeza, imparcialidad, independencia, profesionalismo, legalidad, objetividad y máxima publicidad²⁸.

Conclusión del marco normativo

Lo anterior permite concluir que el caso debe juzgarse bajo una perspectiva de género, en el que debe garantizarse el reconocimiento y goce de los derechos político-electorales de las personas que integran el colectivo LGBTTTIQA+, de tal forma que pueda determinarse si se actualizan las omisiones alegadas y si con ello se vulneran derechos humanos, así como los principios constitucionales que rigen las elecciones.

Caso concreto

Esta Sala Superior considera que son **fundados** los agravios relacionados con el estudio indebido sobre la omisión atribuida al Congreso local, porque, contrario a lo señalado por la responsable, dicho órgano no ha cumplido su obligación de implementar las medidas legislativas necesarias que garanticen el derecho político-electoral de las personas integrantes de la comunidad LGBTTTIQA+ a ser votadas para

²⁶ Sentencias emitidas, entre otros, en los juicios identificados con las claves SUP-JDC-281/2017, SUP-JDC-114/2017, SUP-JDC-109/2017, SUP-JDC-2665/2014, SUP-JDC-485/2014, SUP-JE-8/2014 y SUP-JRC-122/2013.

²⁷ Véanse las sentencias emitidas en los juicios SUP-JDC-1282/2019 y SUP-JDC-92/2022 y acumulados.

²⁸ SUP-JDC-1282/2019 y tesis XXIX/2013, de rubro: OMISIÓN LEGISLATIVA EN MATERIA ELECTORAL. EN SU CARÁCTER ABSOLUTO Y CONCRETO ES VIOLATORIA DEL PRINCIPIO DE SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL.

ocupar cargos de elección popular, no obstante que tal obligación tiene sustento constitucional y convencional²⁹.

Los órganos legislativos de las entidades federativas, **en ejercicio de su soberanía, libertad configurativa y competencia**, están obligados a implementar los mecanismos necesarios y que consideren idóneos para garantizar los derechos político-electorales de las personas que integran la comunidad LGBTTTIQA+ a votar y ser votados, desempeñar cualquier función pública en todos los niveles de gobierno; participar en la dirección de los asuntos públicos, ser designadas o elegidas para cualquier órgano representativo, entre otros.

En el caso, se advierte que, en la Constitución local y en la legislación electoral respectiva hay carencia de medidas legislativas que doten de certeza sobre la forma de garantizar el derecho político-electoral de las personas que forman parte de la comunidad LGBTTTIQA+ a ser votadas.

Ello, con independencia de que el Congreso local se encuentre en el proceso legislativo relacionado con una iniciativa de reformas a la Constitución Local y a la Ley de Instituciones en materia de cuota joven e indígena, pues lo cierto es que esto no implica que en la Constitución local y en la legislación electoral respectiva se cuente con medidas legislativas que doten de certeza sobre la forma de garantizar el derecho político-electoral de las personas que forman parte de la comunidad LGBTTTIQA+ a ser votadas.

En ese sentido se tiene que el Congreso local no ha implementado alguna medida específica para garantizar los derechos político-electorales de las personas que integran la comunidad LGBTTTIQA+, para que puedan participar en la vida política y pública del país y asegurar que sean incluidas de manera igualitaria, plena y efectiva en la sociedad, como puede ser el acceso a los cargos públicos y de elección popular.

²⁹ Conforme a lo previsto en los artículos 1° y 35, fracciones I, II, III y VI de la CPEUM; en la Declaración Universal de Derechos Humanos; en el numeral 23 de la Convención Americana sobre los Derechos Humanos; artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; y, en los artículos 5 y 9 de la Convención Interamericana contra toda Forma de Discriminación e Intolerancia normativa que enaltece el principio de igualdad material y no discriminación, respecto de la participación política de tales personas

Importa destacar que la pertinencia de adoptar distintas medidas deriva de la evidencia de la exclusión política y social, que obstaculizan el ejercicio de los derechos políticos de las personas de la diversidad sexual.

Al respecto, la Sala Superior ha emitido una sólida línea de precedentes en materia de derechos político-electorales de las personas que integran la comunidad LGBTTTIQA+, donde ha señalado la necesidad de adoptar todas las medidas que sean pertinentes para hacer efectivos sus derechos reconocidos³⁰.

Así, si en el caso no hay normas tendentes a garantizar los derechos político-electorales de las personas que integran la comunidad LGBTTTIQA+, entonces el Congreso local tiene la obligación de establecer medidas en favor de las personas de la diversidad sexual y de género, para garantizar la igualdad sustantiva y estructural, así como la no discriminación, pues existe un mandato constitucional y convencional que lo vincula a establecer disposiciones que garanticen el acceso en condiciones de igualdad para que las personas que integran la comunidad LGBTTTIQA+ puedan ejercer plenamente sus derechos en materia político-electoral.

Por ello, en el caso se considera que **asiste la razón a la parte actora**, en cuanto a que el Congreso local ha sido omiso en legislar en materia de derechos político-electorales de las personas del colectivo LGBTTTIQA+.

Ello, porque ni en la Constitución local ni en las leyes electorales locales se prevén medidas específicas para garantizar a las personas que integran la comunidad LGBTTTIQA+ el ejercicio de sus derechos político-electorales, con el objetivo de hacer realidad la igualdad material y, por tanto, eliminar cualquier situación de invisibilidad, injusticia, desventaja o discriminación.

³⁰ Véase, entre otros, lo resuelto en los recursos SUP-REC-117/2021 y SUP-REC-123/2022, así como en los juicios SUP-JDC-238/2023, SUP-JDC-951/2022, SUP-JDC-74/2022, SUP-JDC-1109/2021, SUP-JDC-1274/2021.

Al respecto, importa precisar que resulta insuficiente lo previsto en el artículo 13 de la Constitución local³¹, ya que se trata de un principio abstracto y general que orienta la actividad del legislador, pero que, en modo alguno, constituye una acción afirmativa concreta sobre el cómo o cuántos cargos de elección popular están reservados para la comunidad LGBTTTIQA+, cuya especificidad se requiere, a fin de tener certeza sobre cómo se respetarán los derechos político-electorales de tal grupo.

Por otra parte, lo resuelto en este asunto en modo alguno se contrapone con lo determinado por la SCJN en la acción de inconstitucionalidad 50/2022, al tratarse de controversias distintas.

En la citada acción se analizó la reforma a la Constitución de Nuevo León y a la ley electoral local. En concreto, se analizó el artículo 144 bis 3 de la ley local, bajo el concepto de invalidez de que no se dispusieron garantías que aseguraran que las personas de la comunidad LGBTTTIQA+ integren los ayuntamientos más poblados. Es decir, la materia de controversia fue una disposición expresamente emitida por el legislador y no una omisión legislativa propiamente dicha.

La SCJN: **a)** determinó que no había una obligación del legislador local de implementar una acción afirmativa específica o concreta en los términos expresamente apuntados en la demanda³², y **b)** reconoció la libertad de configuración para regular los mecanismos impulsores de igualdad, sin que exista una norma constitucional para establecer una acción afirmativa a partir de un criterio poblacional.

Así, es clara la diferencia entre la acción de inconstitucionalidad 50/2022 y este asunto, porque en la primera la controversia radicó en la manera en cómo estaba redactada una norma, mientras que el presente asunto se trata de una omisión legislativa absoluta, de ahí que no exista un criterio obligatorio de la SCJN que sea exactamente aplicable.

Por otra parte, también se tiene presente que, el veintitrés de octubre,

³¹ El cual prevé que *"El Estado diseñará, promoverá y llevará a cabo las acciones y medidas necesarias para garantizar el derecho a la no discriminación"*.

³² Es decir, a fin de que la acción afirmativa se implementara para los municipios más poblados.

la SCJN resolvió la acción de inconstitucionalidad 163/2023 y acumulada, en la cual se debía determinar si había o no omisión legislativa del Congreso de Chihuahua de regular acciones afirmativas, entre otros supuestos, para personas de la comunidad LGBTTTTIQA+.

En ese caso, la mayoría de los ministros estuvieron en contra de reconocer la existencia de una omisión legislativa. Sin embargo, se desconocen cuáles fueron las razones por las cuales esa mayoría consideró que no había omisión legislativa, dado que en la discusión sólo tres ministros se expresaron al respecto; aunado a que el engrose de la sentencia aún no está disponible en el Semanario Judicial de la Federación³³, ni publicado en el Diario Oficial de la Federación.

En ese sentido, la Sala Superior considera necesario resolver el presente asunto, con base en su línea jurisprudencial y sus precedentes a fin de poder generar certeza para el actual y los futuros procedimientos electorales en Quintana Roo, máxime que el propio Congreso de ese estado ha manifestado la necesidad de regular los derechos político-electorales de grupos vulnerables, entre ellos, el LGBTTTTIQA+, desde la vertiente de su libre configuración legislativa³⁴.

De ahí que sea necesario tener por acreditada la omisión alegada por los actores y, en consecuencia, ordenar al Congreso local que emita la normativa correspondiente.

No se desconoce que, en la demanda se alega que en las iniciativas que hay en el Congreso local, no hay disposiciones para garantizar el acceso real y efectivo de personas de la comunidad LGBTTTTIQA+.

No obstante, ello resulta **ineficaz** porque las iniciativas son un acto preparatorio, no definitivo, en el trabajo legislativo; aunado a que lo

³³ Medio de comunicación oficial de las determinaciones de la SCJN.

³⁴ Véase el informe circunstanciado rendido por el Congreso local, visible de las páginas 59 a 91, del archivo electrónico denominado SX-CA-120-2023 ACC 16, en el cual manifiesta: "[...] corresponde, en todo caso, al Poder Legislativo, atendiendo a su libertad configurativa, determinar las cuotas aplicables a los grupos vulnerables de los que se trata, a efecto de brindar certeza jurídica a dichos colectivos sociales[...]; "[...] es de insistirse nuevamente, y tantas veces cuantas resulten necesarias, en el sentido de que, constitucionalmente, corresponde al Poder Legislativo, establecer los derechos y obligaciones de la ciudadanía [...] así como lo relativo a los demás grupos vulnerables en materia electoral, el Congreso del Estado, se encentra en plena libertad configurativa, para determinar lo correspondiente [...]"

jurídicamente relevante, en este caso, es que no hay normas expresamente ya aprobadas y redactadas por el legislador en las cuales se hayan implementado las acciones afirmativas.

E. Conclusión y efectos

Al resultar **fundados** los agravios relacionados con el estudio indebido sobre la omisión atribuida al Congreso local, dado que dicho órgano no ha cumplido con su obligación de implementar las medidas legislativas necesarias que garanticen el derecho político-electoral de las personas integrantes de la comunidad LGBTTTTIQA+ a ser votadas para ocupar cargos de elección popular, lo procedente es:

- a) Vincular al Congreso local** para que emita las medidas legislativas necesarias para garantizar la participación de las personas integrantes del colectivo LGBTTTTIQA+, en cargos de elección popular y cargos públicos, aplicables a partir del proceso electoral ordinario **posterior** al que iniciará en enero de 2024, dado que, a la fecha en que se resuelve, dicho órgano ya no estaría en tiempo de hacerlo, conforme a lo previsto en el artículo 105 de la CPEUM.

Lo anterior, porque lo que se ordena es implementar mecanismos para garantizar la impartición en condiciones de igualdad, lo cual constituye una modificación sustancial a las leyes electorales. Esto, porque esos mecanismos de participación igualitaria impactan directamente en la forma en cómo se integrarán los órganos de representación popular, en cómo los partidos políticos emitirán sus convocatorias en los procedimientos internos de selección, así como en los derechos político-electorales de las personas que deseen aspirar a ocupar un cargo a través de alguna de esas acciones afirmativas. De ahí que, al impactar directamente en el procedimiento electoral, se trata de modificaciones sustanciales y, por tal motivo, no puedan ser aplicables para el actual procedimiento electoral.

- b) Vincular al OPLE** para que de manera oportuna implemente las acciones afirmativas necesarias para garantizar el derecho político-electoral de ser votadas a los cargos de elección popular

a las personas integrantes del colectivo LGBTTTTIQA+, en el proceso electoral 2024.

Lo anterior se deberá realizar a partir de los estándares que rigen las acciones afirmativas -en tanto medidas para materializar la igualdad- es evidente que deben interpretarse a partir de generar el mayor beneficio. Además, pueden ampliarse en su aplicación por parte de los partidos políticos³⁵.

Ello, sin que pase desapercibido lo señalado por la parte actora, respecto a que el Congreso local sí podría emitir las medidas legislativas necesarias, con independencia de que se emitan 90 días antes del inicio del proceso electoral, según lo previsto en el artículo 105 de la CPEUM.

Tal argumento resulta inexacto, pues las medidas legislativas que en su momento establezca el Congreso local sí podrían constituir modificaciones fundamentales conforme a lo establecido por la SCJN³⁶.

Por lo anterior, al haberse desestimado los agravios, se

V. RESUELVE

PRIMERO. Sala Superior es **competente** para resolver el asunto.

SEGUNDO. Se **revoca** la resolución impugnada.

TERCERO. Se **vincula** al Congreso local y al OPLE, para los efectos precisados en esta ejecutoria.

Notifíquese como en derecho corresponda.

En su oportunidad, archívese el presente expediente como asunto concluido y, en su caso, hágase la devolución de la documentación

³⁵ Similares consideraciones se señalaron en la opinión SUP-OP-19/203, así como en el juicio SUP-JDC-334/2023.

³⁶ Jurisprudencia P./J. 87/2007, de rubro: ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ALCANCE DE LA EXPRESIÓN "MODIFICACIONES LEGALES FUNDAMENTALES", CONTENIDA EN LA FRACCIÓN II, PENÚLTIMO PÁRRAFO, DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

exhibida.

Así, por ***** lo resolvieron las magistradas y los magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. El secretario general de acuerdos autoriza y da fe, así como de que esta sentencia se firma de manera electrónica.

NOTA PARA EL LECTOR

El presente proyecto de sentencia se publica a solicitud del magistrado ponente, en términos del Acuerdo General 9/2020 de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, por el que se establecen los lineamientos para la publicación de los proyectos de resolución por parte de los integrantes del Pleno de las Salas de este Tribunal Electoral.

PROYECTO DE RESOLUCIÓN

Este anteproyecto se circula para efectos de trabajo y discusión entre las ponencias. Su contenido no es obligatorio para ninguna de las magistradas ni magistrados de este TEPJF, incluyendo al Ponente. **Por tanto, es totalmente modificable.** * Consultar la nota para el lector adjunta a este anteproyecto.