



**JUICIO PARA LA PROTECCION DE LOS
DERECHOS POLITICO ELECTORALES
DEL CIUDADANO.**

EXPEDIENTE:
JDC- 009/2023

PROMOVENTES:
C.C. SALMA LUEVANO LUNA Y
EMMANUEL GUZMAN ARCE.

AUTORIDAD RESPONSABLE:
H. CONGRESO DEL ESTADO DE
YUCATAN.

ACTO RECLAMADO:
OMISIÓN LEGISLATIVA, RESPECTO DE
LOS DERECHOS POLÍTICO
ELECTORALES DE LA COMUNIDAD
LGBTIQ+.

MAGISTRADA INSTRUCTORA:
LICENCIADA EN DERECHO LISSETTE
GUADALUPE CETZ CANCHE.

TRIBUNAL ELECTORAL DEL ESTADO DE YUCATAN. - Mérida, Yucatán, a
veintiuno de agosto del año dos mil veintitrés. -----

VISTOS: Los autos para resolver el Juicio para la Protección de los Derechos Político Electorales del Ciudadano, identificado con el número de expediente JDC-009/2023 promovido por la Ciudadana Salma Luevano Luna y el Ciudadano Emmanuel Guzman Arce, en contra de la Omisión legislativa respecto de los derechos político electorales de la Comunidad LGBTQ+, por parte del H. Congreso del Estado de Yucatán.

RESULTANDO

I. Antecedentes. De los hechos expuestos por la y el recurrente en su escrito de demanda, así como de las constancias que obran en autos, se advierte lo siguiente:

- a. **Presentación del medio de Impugnación.** El 13 de junio de dos mil veintitrés del año en curso, la ciudadana Salma Luevano Luna y el ciudadano Emmanuel Guzman Arce, presentaron ante la oficialía de partes del Tribunal Electoral del Estado de Yucatán, un Juicio para la Protección de los Derechos Político Electorales del Ciudadano.
- b. **Turno.** Por acuerdo de fecha veinte de junio del dos mil veintitrés, la Magistrada Presidenta de este Tribunal Licenciada en Derecho Lissette Guadalupe Cetz Canche, tuvo por presentado a la y el promovente, y ordenó

formar el expediente y registrarlo en el Libro de Gobierno con la clave JDC-009/2023, mismo que fue turnado a su Ponencia, para el efecto de verificar que se encuentren reunidos los requisitos de procedibilidad previstos en el artículo 24 de la Ley del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral del Estado de Yucatán.

- c. **Radicación.** En su oportunidad, la Magistrada Instructora mediante el acuerdo respectivo, radicó a su ponencia el expediente JDC-009/2023, para el efecto de sustanciar y resolver el medio de impugnación.
- d. **Requerimiento y Trámite.** En fecha 20 de junio del presente año, se requirió a la autoridad responsable, para hacer público el presente juicio y la remisión de la documentación necesaria para la debida sustanciación del presente asunto.
- e. **Remisión e informe justificado.** En fecha 23 de junio del 2023, la autoridad responsable remitió la documentación para la debida sustanciación del presente asunto, lo que en su momento se tuvo por cumplido.
- f. **Admisión y cierre de Instrucción.** En su oportunidad, el Pleno de este Tribunal admitió el Juicio de mérito y, posteriormente en virtud de que no quedaban diligencias pendientes por desahogar, se declaró cerrada la instrucción, por lo que los autos quedaron en estado de dictar sentencia.

CONSIDERANDO

PRIMERO. JURISDICCIÓN Y COMPETENCIA. Este Tribunal Electoral del Estado de Yucatán, ejerce jurisdicción y es el órgano competente para conocer, sustanciar y resolver el presente medio de impugnación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 41, párrafo segundo, base VI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 2 párrafo primero, 16 apartado F y 75 Ter. de la Constitución Política del Estado de Yucatán; 349, 3501 y 356 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Yucatán, 19 y 43 fracción II, inciso c) de la Ley de Medios Local, entidad en la que este órgano jurisdiccional ejerce su competencia.

El presente Juicio para la Protección de los Derechos Político Electorales del Ciudadano, es procedente, toda vez que fue creado para tutelar los derechos fundamentales de votar, ser votado de filiación, sobre sus derechos de asociación, sobre actos y resoluciones definitivas emitidas por las autoridades responsables, que resuelven los conflictos derivados de elecciones, de la que aleguen que fueron violentados derechos políticos electorales, por tanto al considerarse violentados sus derechos político electorales. Es que se conoce el presente asunto.

SEGUNDO.IMPROCEDENCIA. Previo al estudio de fondo de la controversia, se deben analizar las causales de improcedencia o de sobreseimiento que en la

especie puedan actualizarse, por ser su examen preferente y de orden público, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 54 y 55 de la Ley de Medios Local, así como la tesis 005/2000, de rubro: "**CAUSALES DE IMPROCEDENCIA. SU ESTUDIO ES PREFERENTE**".¹

En virtud de lo anterior, es de destacarse que en todo medio de impugnación el estudio de los requisitos para la procedencia, es un presupuesto procesal que debe realizarse en forma previa por parte de toda autoridad administrativa o jurisdiccional, por lo que se colige que las disposiciones antes señaladas obligan a este órgano jurisdiccional jurídicamente que una vez que conozca de un medio de impugnación en materia electoral debe examinar las causales de improcedencia, con antelación y de oficio la procedencia del recurso con independencia de que sea alegado o no por las partes.

En este sentido esta autoridad no observa causal alguna de improcedencia, por lo que seguidamente se atenderá si la demanda cumple con los requisitos de procedibilidad que señala la Ley de Medios Local, para el juicio ciudadano.

TERCERO. REQUISITOS DE PROCEDENCIA. El Juicio procedente reúnen los requisitos establecidos en los artículos 24 y 26 de la Ley de Medios Local.

Forma. La demanda se presentó por escrito ante este Tribunal, mismo que consta el nombre de la y el promovente, domicilio para oír y recibir notificaciones, sus firmas autógrafas, señalan el acto que impugnan y el Órgano Responsable. Además, expusieron hechos, agravios y aportaron las pruebas que consideraron pertinentes.

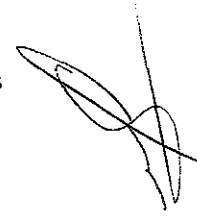
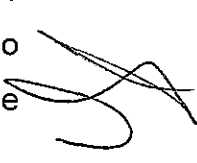

Oportunidad. La demanda se presentó dentro de tiempo razonable, pues si bien es cierto que se establecen plazos para la presentación de los medios es de observarse que los hechos o actos en la que la sustentan son de los denominados de *Tracto Sucesivo*².

En tal sentido, este órgano jurisdiccional concluye que se cumple con el requisito de la presentación oportuna de la demanda.

Legitimación y personería. El presente juicio ciudadano está interpuesto por parte legítima, conforme a lo previsto por el artículo 19 de la Ley de Medios Local en cita, al corresponder instaurarlo a la ciudadanía cuando consideren que un acto o resolución de autoridad, organismos electorales o de asociaciones políticas, vulneren sus derechos de votar y ser votados en las elecciones locales. En el caso

¹ Consultable en la Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 9. Número 19, 2016, páginas 47, 48 y 49.;

² **PLAZOS LEGALES. CÓMPUTO PARA EL EJERCICIO DE UN DERECHO O LA LIBERACIÓN DE UNA OBLIGACIÓN, CUANDO SE TRATA DE ACTOS DE TRACTO SUCESIVO.** Jurisprudencia 6/2007 localizable en Gaceta; Año 1, Número 1, 2008, páginas 31 y 32

Atención




concreto, el medio de impugnación es promovido por la y el quejoso, los cuales tienen legitimación para instaurarlo, pues al permitir que una persona o grupo combata un acto constitutivo de una afectación a los derechos de ese grupo, hace posible la corrección jurisdiccional de determinaciones cuya existencia profundiza la marginación e impide el ejercicio de los derechos políticos en condiciones de igualdad³.

Alvarado P.
Interés Jurídico. La y el promovente cuentan con interés jurídico para promover el medio de impugnación que se resuelve, dado que comparecen ante este órgano jurisdiccional, al manifestar que se le menoscaba sus derechos políticos de ser votados por los actos realizados por las autoridades responsables; aunado a que pertenece a un grupo en situación de vulnerabilidad que demanda sean garantizados sus derechos político-electorales.

[Signature]
Definitividad. De acuerdo con la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Yucatán, no procede algún medio de defensa en contra del acto impugnado al que estuvieren la y el promovente obligados antes de acudir en vía de Juicio para la protección de los derechos político electorales del ciudadano ante este órgano jurisdiccional; por lo que, debe considerarse satisfecho este requisito.

[Signature]
Terceros Interesados. Se puede advertir que se No se presentó ante la autoridad responsable escritos por parte de terceros interesados, en el plazo establecido por la fracción III del artículo 29 de la Ley de Medios Local. Por lo que no existe tercero interesado en el presente asunto.

CUARTO. INFORME CIRCUNSTANCIADO.

[Signature]
Por su parte, la autoridad responsable, rindió su informe circunstanciado ante esta autoridad jurisdiccional en fecha 23 de junio del dos mil veintitrés, en el cual expresa entre otras cosas, lo siguiente:

Resulta incorrecto lo manifestado por la quejosa, al señalar que este H. Congreso del Estado, ha sido omiso en expedir las normas que permitan garantizar los derechos político-electorales de la población LGBTIQ+ para participar en la vida política y pública, y asegurar que dicha población sea incluida de manera igualitaria, plena y efectiva de la sociedad a través de cargos públicos y de elección popular.

Antes que nada, conviene traer a colación el principio de igualdad, respecto del cual, la Corte Interamericana de Derechos Humanos en la Opinión Consultiva 18, solicitada por nuestro país, ha señalado dicho que principio tiene carácter *ius cogens*. **Es decir, no admite acuerdo en contrario ni acto jurídico alguno que entre en conflicto con este principio**; además, que es un principio aplicable a todo el Estado en su ordenamiento interno y por actos de cualquiera de sus Poderes o de terceros que actúen bajo su tolerancia, aquiescencia o negligencia e, inclusive, genera efectos entre particulares.

Se ha señalado también, que los Estados sólo podrán establecer distinciones objetivas y razonables, cuando éstas se realicen con el debido respeto a los derechos humanos y de conformidad con el principio de la norma que mejor proteja los derechos de la persona.

³ Similar criterio se sostuvo en el juicio de la ciudadanía SUP-JDC-92/2022 y acumulados.

QUINTO. FIJACION DE LA LITIS.

La **pretensión** de la y el actor es que se legisle en materia de derechos político-electorales de personas que integran la comunidad LGBTIQ+.

Causa de pedir. De acuerdo con la demanda presentada por la y el promovente su petición se encuentra centrada en la Omisión por parte del H. Congreso en legislar respecto de los derechos político electorales de las personas de la comunidad LGBTIQ+

Controversia. Determinar si existe la omisión legislativa por parte del H. Congreso Estatal.

Admisión y Valoración de las pruebas. De conformidad con los artículos 57 al 63 y 69 fracción IV de la Ley del Sistema de Medios Local, se tiene por admitidas las pruebas documentales ofrecidas por las partes que se relacionan de acuerdo a la presentación de la demanda, siendo copia simple de sus credenciales de elector.

Medios de prueba aportados por la Autoridad Responsable.

- 1.- DOCUMENTAL PÚBLICA, Copia certificada de la cédula de notificación en estrados de fecha 21 de junio del año en curso.
2. DOCUMENTAL PÚBLICA, consistente en copia certificada de la constancia de retiro de los estrados.
- 3.- DOCUMENTAL PÚBLICA, consistente en copia certificada de un acuerdo mediante el cual se designa al Dip. Erik José Rihani González como Presidente de la Diputación Permanente de la LXIII del H. Congreso del Estado de Yucatán.

SEXTO. ESTUDIO DE FONDO.

Expuesto lo anterior se procede al estudio de los agravios hechos valer por la y el recurrente, haciendo la precisión que los mismos pueden desprenderse en cualquier capítulo de la demanda, siempre y cuando se expresen de manera clara las violaciones y se expongan los razonamientos lógico-jurídicos, sirve de criterio orientador la jurisprudencia 2/98 de rubro "**AGRAVIOS. PUEDEN ENCONTRARSE EN CUALQUIER PARTE DEL ESCRITO INICIAL**"⁴, de modo que la parte recurrente hace valer en esencia lo siguiente:

- a) Me causa agravio la Omisión Legislativa atribuida al Congreso del Estado de Yucatán, al no legislar en materia de inclusión de nuestra población LGBTIQ+, para el ejercicio real y efectivo de nuestros derechos político- electorales, por las.

⁴ Consultable en Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, suplemento 2, año 1998 (mil novecientos noventa y ocho), páginas 11 y 12.

En su escrito de demanda la parte actora señala que le causa agravio la omisión del H. Congreso del Estado de Yucatán en legislar en materia de inclusión de la población LGBTIQ+ para el ejercicio real y efectivo de los derechos político-electorales de todas las personas que pertenecen a dicho grupo.

Refiere que si bien los artículos 1° y 35 de la Constitución General consideran la participación de dicha población, en la actualidad no existen acciones específicas para garantizar su participación en condiciones de igualdad de las personas heterosexuales.

Señala que la resistencia que existe por legislar sobre la materia genera un trato discriminatorio a las personas pertenecientes a dicha comunidad, pues existe omisión en emitir normas sobre la obligación de los partidos políticos para que postulen a personas, que pertenecen a la comunidad LGBTIQ+, a cargos de elección popular y en este sentido, para que formen parte de igual manera de sus estructuras partidistas u órganos de dirección.

Además, expresa que tampoco existen normas para incluir a dichas personas en los órganos de dirección del Consejo General del Instituto Nacional Electoral y de los Organismos Públicos Locales Electorales, del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en sus diferentes Salas, y de los Tribunales locales, así como sus estructuras.

Expone que si bien, en el pasado proceso electoral concurrente 2020-2021 se logró su inclusión en la postulación de diputaciones federales a través de las "CUOTAS ARCOIRIS", ello se dio por medio del uso de la facultad reglamentaria del Instituto Nacional Electoral mediante acuerdo INE/CG18/2021, sin embargo, las autoridades administrativas tienen limitaciones en materia de derechos humanos.

Añade que la Constitución Federal impone a todas las autoridades en el ámbito de su competencia de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, lo cual también incluye al H. Congreso de Estado de Yucatán.

Así aduce que, toda vez que los miembros de la población LGBTIQ+, han sido históricamente discriminados, ello implica que el H. Congreso del Estado no ha implementado ninguna medida específica para garantizar los derechos político-electorales de la población LGBTIQ+, para que puedan participar en la vida política y pública del estado y asegurar que sean incluidos de manera igualitaria, plena y efectiva en la sociedad, a través de cargos públicos y de elección popular. Por lo que debe ordenarse al H. Congreso del Estado en legislar en materia de acceso de

cargos públicos de voto popular y además aquellos que se denominan autoridades administrativas y jurisdiccionales locales en el ámbito de su competencia.

Concluye reiterando que el H. Congreso del Estado de Yucatán ha sido omiso en implementar medidas para garantizar los derechos político-electorales de la población LGBTIQ+, tomando en cuenta que en el año 2023 dará inicio el proceso electoral concurrente, donde se renovará la presidencia y el senado de la república, lo cual genera una discriminación hacia las personas que pertenecen a dicho grupo y genera incertidumbre para tener reglas de cara al proceso electoral referido.

Cuestiones previas a considerar.

Perspectiva de Género.

Identidad de género personas que se identifican como “no binarias”⁵, orientación sexual y expresión de género de las personas pertenecientes a la comunidad LGBTIQ+.

En virtud de que la promovente se autoadscribe como persona mujer transgénero y reclama la falta de legislación respecto de los derechos político-electorales de las personas que integran la comunidad LGBTIQ+, esto es, refiere que existe una desigualdad por razón de género, es importante, precisar lo que se entiende por identidad de género.

Así, la identidad de género es la vivencia interna e individual del género tal como cada persona la siente, lo cual podría corresponder o no con el sexo asignado al momento del nacimiento, incluyendo la vivencia personal del cuerpo⁶; constituye una autodeterminación de la persona con su propia existencia, y forma de concebirse dentro de sí misma, sin que necesariamente involucre una apariencia de cualquier índole, además de otras expresiones de género, incluyendo la vestimenta, el modo de hablar y los modales.

Esto es, una persona puede identificarse con género mujer/hombre, en un sistema binario, o en otro género porque su manera de concebirse es de otra forma que no se relaciona con los conceptos y términos en que miramos lo que es ser mujer u hombre.

En ese sentido, hay que precisar que el sexo asignado al nacer trasciende el concepto de sexo como masculino o femenino y está asociado a la determinación del sexo como una construcción social.

⁵ SUP-REC-256/2022

⁶ Página 16 de la opinión consultiva de la Corte IDH (OC-24/17).

Attilio L. P.

[Signature]

[Signature]

[Signature]

Así, a partir de dichos conceptos, las personas que se identifican como “no binarias”, o bien “personas de género no binario”, cualquiera que sea su configuración física de nacimiento, se identifican con una única posición fija de género distinta de hombre o mujer. Otras personas no binarias no se identifican con ningún género en particular, en ocasiones denominándose personas “agénero”. Estas personas se consideran a sí mismas personas sin género, o bien disienten con la idea misma de género.⁷

En todo caso, los estados y la sociedad deben respetar y garantizar la individualidad de cada persona, y esta se traduce por su facultad legítima de establecer la exteriorización de su modo de ser, de acuerdo con sus más íntimas convicciones.

En ese sentido, cada persona desarrolla su propia personalidad con base en la visión particular que respecto de sí mismo tenga; de ahí que, debe darse un carácter preeminente al sexo psicosocial frente al morfológico, a fin de respetar plenamente los derechos de identidad [...] 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 sociedad⁸.

Sobre el tópico, es dable destacar que, la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el “Protocolo para juzgar con perspectiva de género” ha señalado que en algunos casos el problema radica en la ausencia de visibilización jurídica de ciertos grupos y que sus aspiraciones sean reconocidas como *derechos*, por lo que la igualdad, en cualquiera de sus enfoques demandará acciones de *reconocimiento, redistribución y representación*⁹. Es decir, tratos diferenciados objetivos y razonables que tomen en consideración las categorías sospechosas a fin de evitar situaciones discriminatorias¹⁰.

De ahí que, la construcción teórica y materialización de la igualdad como un principio y como un derecho exige enfoques, reivindicaciones y contenidos sustantivos que las y los juzgadores se encuentran obligados a considerar para detectar en qué casos se encuentra justificado o es necesario un trato diferenciado, por ejemplo, en las medidas relativas a la paridad de género.

Por otra parte, la Sala Superior ha destacado¹¹ que **la orientación sexual y la**

⁷ Informe sobre personas trans y de género diverso y sus derechos económicos, sociales, culturales y ambientales: aprobado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos el 7 de agosto de 2020.

⁸ SCJN, Amparo directo 6/2008. 6 de enero de 2009, pág. 20

⁹ Al respecto, véase a Nancy Fraser en “Escalas de la Justicia”, Editorial Herber, 2008.

¹⁰ En efecto, ese Alto Tribunal ha señalado que, si bien el párrafo primero del artículo primero de la Constitución consagra el derecho a la igualdad, en sentido amplio, lo que garantiza que todas las personas disfruten de todos los derechos, ello no implica que el Estado no pueda hacer distinciones entre personas, con base en circunstancias objetivas y razonables. Y que los actos positivos o negativos que se adopten en virtud de esas “diferencias objetivas relevantes” que justifiquen o requieran ese trato desigual, superen, a su vez, un test de razonabilidad. Véase la Tesis: 2a. CXVI/2007, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Novena Época Tomo XXVI, Agosto de 2007, Pag. 639 “GARANTÍA DE NO DISCRIMINACIÓN. SU PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL” y Tesis: 2a. LXXXII/2008 Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Novena Época Tomo XXVII, Junio de 2008 Pag. 448 “PRINCIPIO GENERAL DE IGUALDAD. SU CONTENIDO Y ALCANCE”.

¹¹ Véase SUP-REP-376/2021.

identidad de género de las personas son categorías protegidas por la Convención Americana sobre Derechos Humanos¹², de ahí que, el alcance del derecho a la no discriminación por orientación sexual no se limita a la condición de ser homosexual, en sí misma, sino que incluye su expresión y las consecuencias necesarias en el proyecto de vida de las personas¹³; esto significa que, la orientación sexual de una persona se encuentra ligada al concepto de libertad y la posibilidad de toda persona de autodeterminarse y escoger libremente las circunstancias que le dan sentido a su existencia, conforme a sus propias opciones y convicciones¹⁴.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha considerado que es posible que una persona resulte discriminada con motivo de la percepción que otras tengan acerca de su relación con un grupo o sector social, independientemente de que ello corresponda con la realidad o con la autoidentificación de la víctima.

La discriminación por percepción tiene el efecto o propósito de impedir o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos humanos y libertades fundamentales de la persona objeto de dicha discriminación, independientemente de si dicha persona se autoidentifica o no con una determinada categoría. Al igual que otras formas de discriminación, la persona es reducida a la única característica que se le imputa, sin que importen otras condiciones personales.

En esa medida, la Corte Interamericana de Derechos Humanos señala que la prohibición de discriminar con base en la identidad de género se entiende no únicamente con respecto a la identidad real o auto-percibida, también se debe entender en relación con la identidad percibida de forma externa, independientemente que esa percepción corresponda a la realidad o no.

Principio de igualdad y no discriminación.

Ahora bien, en virtud de que la y el promovente sustentan sus agravios en que no existen acciones específicas para garantizar el ejercicio real y efectivo de sus derechos político-electoral en condiciones de igualdad respecto de las personas heterosexuales, se traduce en un trato discriminatorio en su perjuicio, es oportuno precisar los alcances del principio de igualdad y no discriminación.

Al respecto, el artículo 1° Constitucional dispone que en los Estados Unidos Mexicanos “todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los Tratados Internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte”, así como en la prohibición general de “toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social,

¹² Véase, Caso Duque Vs. Colombia. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de febrero de 2016. Serie C No. 310, párr. 104.

¹³ Véase, Caso Atala Riffo y niñas Vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de febrero de 2012. Serie C No. 239, párr. 133.

¹⁴ Véase, Caso Flor Freire Vs. Ecuador. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2016. Serie C No. 315, párr. 103.

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.”

Asimismo, el principio está reconocido en diversos instrumentos internacionales¹⁵ y existen tratados o convenios específicos que prohíben la discriminación por identidad de género.

Es dable decir que en la Opinión Consultiva 18, solicitada por los Estados Unidos Mexicanos, la Corte Interamericana de Derechos Humanos¹⁶, señaló que el principio de igualdad tiene carácter *ius cogens*, lo que quiere decir que no admite acuerdo en contrario ni acto jurídico alguno que entre en conflicto con este principio.

Además, señaló que se trata de un principio que debe observarse en todos los ordenamientos internos y en todos los actos de cualquiera de sus poderes o de terceros que actúen bajo su tolerancia, aquiescencia o negligencia e, inclusive, genera efectos entre particulares.

El referido órgano también apuntó que los Estados sólo podrán establecer distinciones objetivas y razonables, cuando éstas se realicen con el debido respeto a los derechos humanos y de conformidad con el principio de la norma que mejor proteja los derechos de la persona.¹⁷

Es necesario señalar que, en el protocolo para juzgar con perspectiva de género, la Suprema Corte de Justicia de la Nación refirió que la igualdad como derecho, es una herramienta subjetiva para acceder a la justicia porque otorga titularidad a las personas para reclamar, por distintas vías, el ejercicio de otros derechos en condiciones efectivas de igualdad.

Asimismo, estableció que, como principio y como derecho, la igualdad implica una obligación a cargo del Estado, que deriva de mandatos constitucionales y convencionales y que demanda el acceso pleno en condiciones de igualdad, entendida ésta de modo sustantivo y no solo formal.

En particular, la *Convención Interamericana contra toda Forma de Discriminación e Intolerancia*,¹⁸ en su artículo 1.1, define la discriminación como “cualquier distinción, exclusión, restricción o preferencia, en cualquier ámbito público o privado, que tenga

¹⁵ Entre los tratados y convenciones que aluden a tal principio están, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores (artículo 2), la Convención Interamericana para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad (artículo I.2.a); la Convención Interamericana contra toda Forma de Discriminación e Intolerancia (artículo 1.1); la Convención Interamericana contra el Racismo, la Discriminación Racial y Formas Conexas de Intolerancia (artículo 1.1); la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (artículo 1), y la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (artículo 1.1).

¹⁶ En adelante CoIDH.

¹⁷ De acuerdo con lo dispuesto por los artículos 1 y 4 de la Constitución; 2.1, 3 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; 2.2 y 3 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; 1 y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 3 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales “Protocolo de San Salvador”.

¹⁸ El 21 de enero de 2020, México depositó el instrumento de ratificación de la Convención Interamericana contra Toda Forma de Discriminación e Intolerancia, ante la Organización de Estados Americanos.

el objetivo o el efecto de anular o limitar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de uno o más derechos humanos o libertades fundamentales consagrados en los instrumentos internacionales aplicables a los Estados Partes.”

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

Por otra parte, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) en la recomendación general número tres en el Informe Violencia contra personas LGBT+ señala que para las personas con diversidad sexual LGBT+ como grupos de atención prioritaria dada su histórica exclusión, la normatividad electoral y de Derechos Humanos vigentes se debe: *Diseñar e implementar políticas y programas para eliminar la estigmatización, los estereotipos y la discriminación contra las personas LGBT+ o aquellas percibidas como tales. En particular, adoptar medidas comprensivas para promover el respeto a los derechos de las personas LGBT+ y la aceptación social de la diversidad de orientaciones sexuales, identidades de género y las personas que se ubican fuera del binario hombre/mujer, o cuyos cuerpos no coinciden con el estándar socialmente aceptado de los cuerpos masculinos y femeninos (CIDH, 2015, p. 9).*

De la misma manera, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha destacado que -a partir del principio de efecto útil y de las necesidades de protección de personas y grupos en situación de vulnerabilidad, marginalización y discriminación- el Estado se encuentra especialmente obligado a garantizar las condiciones jurídicas y administrativas que aseguren el ejercicio los derechos, en atención al principio de igualdad ante la ley¹⁹.

Igualmente se ha señalado²⁰ que el deber de adoptar medidas tiene dos vertientes: **A.** La supresión de las normas y prácticas de cualquier naturaleza que entrañen violación a las garantías previstas en la Convención; y, **B.** La expedición de normas y el desarrollo de prácticas conducentes a la efectiva observancia de dichas garantías.

Por otro lado, la Sala Superior ha sostenido²¹ que la igualdad y la no discriminación son principios que interactúan y coexisten a la par del disfrute de cualquier derecho humano y constituyen el aspecto positivo, incluyente e ideal, que favorece la máxima eficacia y protección de los derechos humanos y las libertades inseparables

¹⁹ Caso Comunidad Indígena Xákmok Kásek Vs. Paraguay. Sentencia de 24 de agosto de 2010, párrafo 250.

²⁰ Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Castillo Petrucci y Otros Vs. Perú. Sentencia de 30 de mayo de 1999, párrafo 207.

²¹ Véase la sentencia dictada en el recurso SUP-REC-277/2020.

a la dignidad de las personas. La desigualdad y la discriminación son el matiz negativo, imperfecto y excluyente del ejercicio de los derechos humanos.

Lo expuesto permite destacar, no sólo la relevancia del principio de igualdad y no discriminación sino la prohibición de cualquier distinción, exclusión, restricción o preferencia, en cualquier ámbito, público o privado, basada, entre otros aspectos, en la identidad o expresión de género, cuando tengan por objeto o por resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos político-electorales, y la necesidad de adoptar medidas de diferente índole para prevenir, proteger y reparar a las víctimas.

Omisiones legislativas

Una vez expuesto lo anterior y en virtud de que la parte actora reclama del H. Congreso del Estado la omisión de legislar en materia de derechos político-electorales de las personas de la diversidad sexual, es necesario explicar cuándo se actualiza una omisión de ese tipo.

Al respecto, la Sala Superior en diversos asuntos²² consideró 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 Constitución Federal, un mandato concreto de legislar, impuesto expresa o **implícitamente** por la misma Ley Suprema.

Asimismo, ha señalado que la omisión del poder legislativo se presenta cuando está constreñido a desarrollar en una ley un mandato constitucional y no lo hace.

De igual forma, esta omisión se presenta cuando el poder legislativo no emite una ley o parte de ésta, que debería expedir para hacer real y efectivo el mandato constitucional, lo cual se torna más grave cuando las omisiones pueden afectar derechos fundamentales.

En este sentido, los argumentos a partir de los cuales la Sala Superior ha sustentado sus criterios respecto de omisión legislativa parten de lo señalado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

- Al resolver la controversia Constitucional 14/2005, la Suprema Corte estableció directrices claras a partir de temas particulares: **a)** Principio de división de poderes; **b)** Vinculación positiva y negativa de los poderes públicos al sistema competencial de la Constitución Federal; **c)** Tipos de facultades de los órganos legislativos; y **d)** Tipos de omisiones a que da lugar el no ejercicio

²² 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.

de las facultades otorgadas²³.

- La vinculación de las autoridades genera un sistema competencial expresado en varias modalidades: **a)** Prohibiciones expresas que funcionan como excepciones o modalidades de ejercicio de otras competencias concedidas; **b)** Competencias o facultades de ejercicio potestativo, caso en el cual el órgano del Estado puede decidir, conforme a Derecho, si ejerce o no la atribución que tenga conferida y **c)** Competencias o facultades de ejercicio obligatorio, en las que el órgano del Estado al que le fueron constitucionalmente conferidas tiene el deber jurídico de ejercerlas.

- En cuanto a las facultades de ejercicio obligatorio, la Suprema Corte estableció que son las que el orden jurídico prevé como mandato expreso, esto es, que existe un vínculo jurídico concreto de hacer; de manera que, si no se ejercen, es claro que se genera un incumplimiento constitucional.

- Asimismo, que el deber de ejercer la facultad legislativa se puede encontrar expresa o implícitamente en el texto de las propias normas constitucionales o en el de sus disposiciones transitorias²⁴.

- Ahora bien, en atención al principio de división funcional de poderes, los órganos legislativos del Estado cuentan con facultades o competencias de ejercicio potestativo y de ejercicio obligatorio y en su desarrollo pueden incurrir en diversos tipos de omisiones.

- Por un lado, puede darse una omisión absoluta cuando simplemente no han ejercido su competencia de crear leyes ni han externado normativamente voluntad alguna para hacerlo.

- Por otro lado, puede presentarse una omisión relativa cuando al haber ejercido su competencia, lo hacen de manera parcial o simplemente no la realizan integralmente, impidiendo el correcto desarrollo y eficacia de su función creadora de leyes.

- A partir de la combinación de ambos tipos de competencias o facultades -de ejercicio obligatorio y de ejercicio potestativo- y de omisiones -absolutas y relativas-, pueden presentarse las siguientes omisiones legislativas²⁵: **a)**

²³ Jurisprudencia P./J. 9/2006, del Pleno de la SCJN, con el rubro: "PRINCIPIO DE DIVISIÓN FUNCIONAL DE PODERES. SUS CARACTERÍSTICAS" y Jurisprudencia P./J. 10/2006, de rubro: "ÓRGANOS LEGISLATIVOS. TIPOS DE FACULTADES O COMPETENCIAS DERIVADAS DEL PRINCIPIO DE DIVISIÓN FUNCIONAL DE PODERES".

²⁴ Jurisprudencia P./J. 10/2006, de rubro: "ÓRGANOS LEGISLATIVOS. TIPOS DE FACULTADES O COMPETENCIAS DERIVADAS DEL PRINCIPIO DE DIVISIÓN FUNCIONAL DE PODERES".

²⁵ Jurisprudencia P./J. 11/2006, Pleno de la SCJN, de rubro: "OMISIONES LEGISLATIVAS. SUS TIPOS".

Alvarado I. P.

[Signature]

[Signature]

[Signature]

Absolutas en competencias de ejercicio obligatorio²⁶; b) Relativas en competencias de ejercicio obligatorio²⁷; c) Absolutas en competencias de ejercicio potestativo²⁸ y, d) Relativas en competencias de ejercicio potestativo²⁹.

• Así, la Suprema Corte ha determinado que la facultad conferida a las legislaturas de las entidades federativas constituye una facultad de ejercicio obligatorio, en tanto que deriva de un mandato expreso del órgano reformador de la Constitución Federal y que la omisión en el cumplimiento merma la eficacia plena de la Ley Fundamental.

• En este orden de ideas, ante esa facultad de ejercicio obligatorio, el órgano legislativo no tiene la opción de decidir si crea o expide una norma general determinada, sino que existe un mandato o una obligación a su cargo de expedirla o crearla, que puede encontrarse expresa o implícitamente en el texto de las propias normas constitucionales o en el de sus disposiciones transitorias.³⁰

En este contexto, la Sala Superior ha considerado que es factible concluir que 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 publicidad.

En la doctrina constitucional la Sala Superior, en la tesis XXIX/2013, de rubro: **OMISIÓN LEGISLATIVA EN MATERIA ELECTORAL. EN SU CARÁCTER ABSOLUTO Y CONCRETO ES VIOLATORIA DEL PRINCIPIO DE SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL**, ha sostenido que la omisión legislativa absoluta y concreta se configura cuando el legislador no cumple con lo ordenado, en un tiempo razonable o determinado, por la propia Ley Fundamental y, por tanto, es violatoria del principio de supremacía constitucional, teniendo en cuenta que la Constitución no puede ser tomada como una mera declaración política, sino que constituye la norma fundamental y suprema de todo el ordenamiento jurídico y que sus mandatos resultan primordiales para el adecuado funcionamiento del Estado, máxime cuando

²⁶ Son omisiones legislativas absolutas en competencias de ejercicio obligatorio, cuando el órgano legislativo tiene la obligación o mandato de expedir una determinada ley y no lo ha hecho.

²⁷ Se trata de omisiones legislativas relativas en competencias de ejercicio obligatorio, cuando el órgano legislativo emite una ley teniendo una obligación o mandato para hacerlo, pero lo realiza de manera incompleta o deficiente.

²⁸ Son omisiones legislativas absolutas en competencias de ejercicio potestativo, en las que el órgano legislativo decide no actuar debido a que no hay un mandato u obligación que así se lo imponga.

²⁹ Son omisiones legislativas relativas en competencias de ejercicio potestativo, en las que el órgano legislativo decide hacer uso de su competencia potestativa para legislar, pero al emitir la ley lo hace de manera incompleta o deficiente.

³⁰ Jurisprudencia P./J. 10/2006, de rubro: "ÓRGANOS LEGISLATIVOS. TIPOS DE FACULTADES O COMPETENCIAS DERIVADAS DEL PRINCIPIO DE DIVISIÓN FUNCIONAL DE PODERES".

ello implique una inobservancia de los principios constitucionales que deben regir toda elección, como el de certeza, o una conculcación a derechos político-electorales de la ciudadanía.

Ahora bien, las omisiones legislativas estudiadas por la Sala Superior han versado sobre obligaciones derivadas de un mandato del Poder Reformador de la Constitución; sin embargo, también ha sostenido que se puede actualizar una omisión legislativa cuando el poder legislativo no cumple con su obligación de adoptar medidas a favor de un grupo en situación de vulnerabilidad **derivada de instrumentos internacionales**³¹.

Así, la Sala Superior en su ejercicio interpretativo ha sostenido que las autoridades tienen obligaciones no solo impuestas por mandatos previstos en la Constitución, sino que, también derivado de los tratados internacionales, en términos de los artículos 1º y 133 de la Constitución.

Lo anterior pues el artículo 1º Constitucional debe interpretarse de manera conjunta con lo que dispone el artículo 133 del mismo ordenamiento; de ahí que, el parámetro de análisis del control constitucional que deben ejercer todos los jueces del país, se integra, entre otros, por los derechos humanos contenidos en la Constitución y en los tratados internacionales en los que el Estado mexicano sea parte.

En esa medida, y acorde con los criterios de Sala Superior, este Tribunal deduce que se puede actualizar una omisión legislativa si el Poder Legislativo no cumple con sus obligaciones derivadas de mandatos impuestos tanto por la Constitución, como por tratados internacionales en los que el Estado mexicano sea parte.

Normativa Constitucional.

Obligaciones constitucionales e internacionales del Estado sobre los derechos político-electorales de las personas que integran la comunidad LGBTIQ+.

Ahora bien, en razón de que la pretensión de la y el promovente consiste en el establecimiento de medidas específicas que regulen los derechos político-electorales de las personas de la diversidad sexual, se destaca que los artículos 1º y 35, fracciones I, II, III y VI de la Constitución Federal, reconocen el derecho de participación política de todas las personas.

En efecto, la Constitución Federal dispone en el artículo 1º que **todas las personas** gozarán de los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte. Asimismo, se prevé que

³¹SUP-JDC-922/2022 y SUP-JDC-1282/2019.

queda prohibido todo tipo de discriminación motivada, entre otros aspectos, por razones de orientación sexual e identidad de género.

Por otra parte, respecto a los derechos político-electorales el artículo 35, fracciones I, II, III y VI, dispone que son prerrogativas de cualquier persona, entre otros, los siguientes: 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 público, teniendo las calidades que establezca la ley.

Normativa Internacional.

Por lo que hace a la regulación internacional de los derechos político-electorales, se advierte que, la Declaración Universal de Derechos Humanos establece que toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos/as; así como el derecho de acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país; también señala que la voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público, la que deberá expresarse mediante elecciones auténticas y periódicas, por sufragio universal y por voto secreto u otro procedimiento equivalente que garantice la libertad del voto.

En el mismo tenor, la Convención Americana sobre los Derechos Humanos dispone en el artículo 23 que todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades: **a)** De participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos; **b)** De votar y ser elegidos 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)** De tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

De igual forma, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos³² regula en su numeral 25 que todos los ciudadanos gozarán de los siguientes derechos y oportunidades: **1.** Participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos; **2.** Votar y ser elegidos 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, **3.** Tener acceso, en condiciones generales de igualdad a las funciones públicas de su país.

³² Artículo 25. Convención ratificada por México el 17 de diciembre 2007. Ver: https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-15&chapter=4&clang=_en

Asimismo, es dable enfatizar que, el Estado Mexicano al ratificar la Convención Interamericana contra toda Forma de Discriminación e Intolerancia³³, se comprometió 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. Ello, con el fin de promover condiciones equitativas de igualdad de oportunidades, inclusión y progreso para estas personas o grupos³⁴.

Aunado a lo anterior, también se comprometió a 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 población³⁵.

Conviene subrayar que otro instrumento internacional relevante en materia de protección de derechos a las personas de la diversidad sexual son los principios sobre la aplicación de la legislación internacional de derechos humanos en relación con la orientación sexual y la identidad de género *Principios de Yogyakarta*, los cuales, 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, por lo que se atiende a su contenido; así los citados principios destacan en su preámbulo que: "...la legislación internacional de derechos humanos impone una absoluta prohibición de la discriminación en lo concerniente al pleno disfrute de todos los derechos humanos [...]; que el respeto a los derechos sexuales, a la orientación sexual y a la identidad de género es esencial para la realización de la igualdad entre hombres y mujeres y que los Estados deben adoptar todas las medidas apropiadas para eliminar los prejuicios y las prácticas que se basen en la idea de la inferioridad o superioridad de cualquiera de los sexos o en roles estereotipados para hombres y mujeres [...]."

Por lo que en relación a ello cobra relevancia lo dispuesto en el Principio 2 del citado instrumento internacional, que dispone todas las personas tienen derecho al disfrute de todos los derechos humanos, sin discriminación por motivos de orientación sexual o identidad de género; asimismo, que 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

³³ Ratificada por México en noviembre de 2019.

³⁴ Artículo 5. Los Estados Partes se comprometen a adoptar las políticas especiales y acciones afirmativas para garantizar el goce o ejercicio de los derechos y libertades fundamentales de personas o grupos que sean sujetos de discriminación o intolerancia con el objetivo de promover condiciones equitativas de igualdad de oportunidades, inclusión y progreso para estas personas o grupos. Tales medidas o políticas no serán consideradas discriminatorias ni incompatibles con el objeto o intención de esta Convención, 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 su objetivo.

³⁵ Artículo 9. Los Estados Partes se comprometen a asegurar que sus sistemas políticos y legales reflejen apropiadamente la diversidad dentro de sus sociedades a fin de atender las necesidades especiales legítimas de cada sector de la población, de conformidad con el alcance de esta Convención.

derecho humano también esté afectado o no; y, que 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.

Asimismo, precisa que 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.

De igual forma, cobra relevancia el principio 25 que establece, por lo que respecta al derecho a la participación en la vida pública, que todas las personas que sean ciudadanas gozarán del derecho a participar en la conducción de los asuntos públicos, incluido el derecho a postularse a cargos electivos, a participar en la formulación de políticas que afecten su bienestar y a tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a todos los niveles de funcionarias y funcionarios públicos y al empleo en funciones públicas, incluido en la policía y las fuerzas armadas, sin discriminación por motivos de orientación sexual o identidad de género.

El citado principio indica 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 género y con pleno respeto a la singularidad de cada persona en estos aspectos; adoptarán todas las medidas apropiadas para eliminar los estereotipos y prejuicios referidos a la orientación sexual y la identidad de género que impidan o restrinjan la participación en la vida pública; y, garantizarán el derecho de cada persona a participar en la formulación de políticas que afecten su bienestar, sin discriminación basada en su orientación sexual e identidad de género y con pleno respeto por las mismas.

También debe destacarse que los *Principios de Yogyakarta Más 10*, establecen, entre otras cosas, obligaciones adicionales a los estados, por lo que hace al principio 25 se indica que, deberán adoptar medidas para garantizar que la orientación sexual, la identidad de género, la expresión de género y las características sexuales no sean usadas como motivos para impedir que las personas ejerzan su derecho al voto; y, desarrollar e implementar programas de acción afirmativa para promover la participación pública y política de las personas marginalizadas por motivos de orientación sexual, identidad de género, expresión de género o características sexuales.

Finalmente, en el Principio 30 relativo al derecho a la protección del Estado, señala que éste implica el derecho de toda persona a la protección del Estado “respecto de cualquier forma de violencia, discriminación o cualquier otro daño, ya sea cometido por agentes estatales o por cualquier individuo o grupo.” Siendo un deber de los Estados el de “tomar medidas apropiadas y efectivas para erradicar toda forma de violencia, discriminación y otros daños, incluida cualquier apología de odio que constituya una incitación a la discriminación, la hostilidad o la violencia, basada en la orientación sexual e identidad de género, la expresión de género o las características sexuales, ya sea por parte de actores públicos o privados”.

Por lo que, se puede advertir que la regulación internacional descrita es consistente en enfatizar la obligación que tienen los estados de asegurar el pleno goce de los derechos político-electorales de todas las personas en igualdad de condiciones, sin discriminación por motivos de orientación sexual o identidad de género, esto es, se impone el deber de respetar, reconocer e implementar las medidas apropiadas y efectivas que garanticen el derecho de todas las personas a participar en la vida y los asuntos públicos y políticos sin discriminación³⁶.

Línea jurisprudencial de la Sala Superior

Es dable referir que, respecto a las personas que integran el colectivo LGBTQ+, la Sala Superior ha reconocido que se encuentran en una situación de desigualdad estructural³⁷ e institucionalizada que los afecta negativamente. Por lo que se reconoce que existen distintas estructuras de inequidad que relegan a segundo plano a las personas pertenecientes a ciertos colectivos, entre ellos, las personas de la diversidad sexual.

Que, ante la inequidad que se genera cuando un grupo de personas que guardan características similares (como sexo, religión, preferencia sexual o color de piel) se encuentra en una situación de desventaja frente de otro grupo de personas que, a su vez, guardan características similares, es posible afirmar que esa desventaja es consecuencia de la pertenencia a un grupo social y, por lo tanto, es una desventaja o desigualdad injusta, porque no dependió de las decisiones que cada persona tomó ni de méritos individuales, sino de una situación fortuita de pertenecer a un grupo social determinado.

Así, para identificar este tipo de situaciones de inequidades estructurales es necesario adoptar un enfoque grupal y no individual de la sociedad y de sus estructuras y dinámicas. Es necesario, también, detectar que ciertos grupos de personas que guardan características similares enfrentan sistemáticamente la

³⁶ Véase SUP-RAP-21/2021.

³⁷ Véase SUP-JDC-1274/2021.

exclusión y discriminación, y esto solo se puede advertir desde un enfoque grupal y no individual.

Los avances de la Sala Superior respecto de la paridad de género se han dado gracias al enfoque grupal que se ha adoptado respecto de la discriminación, exclusión y opresión que enfrentan las mujeres en el desarrollo de sus vidas y en el ejercicio de sus derechos fundamentales.

El enfoque adoptado y los avances de la Sala Superior respecto de los derechos político-electorales de las mujeres han permitido seguir avanzando hacia el desmantelamiento de las estructuras de desigualdad que enfrentan otros grupos sociales, de entre ellos el colectivo LGBTQ+³⁸.

Por lo que, se reconoce que el colectivo enfrenta múltiples formas de discriminación y exclusión, y es obligación de todas las autoridades adoptar las medidas necesarias a fin de garantizar condiciones de igualdad respecto de sus derechos político-electorales.

Aunado a lo anterior, la Sala Superior también ha establecido que se debe reconocer que existen distintos métodos y estrategias para alcanzar el objetivo para que estos colectivos ya no enfrenten situaciones de desigualdad y de exclusión y que si bien, las acciones afirmativas son esenciales en la búsqueda por la igualdad de oportunidades, se debe tener presente que existen distintas acciones afirmativas que pueden ser implementadas según el contexto y el momento en el que se pretenden implementar.

Al respecto es importante precisar que las acciones afirmativas son medidas que consisten en otorgar tratos preferenciales a ciertos grupos con el objetivo de remediar su situación de desventaja. Se trata de medidas que intervienen justificadamente en las dinámicas y estructuras de la sociedad, con el fin de prevenir tratos discriminatorios hacia ciertos grupos sociales. Además, *i)* son temporales porque se justifican en tanto que las injusticias o tratos discriminatorios persistan; *ii)* tienen un objetivo igualitario porque se basan en la noción de que una sociedad es justa en la medida en que la distribución de bienes y oportunidades entre las personas se lleva a cabo de forma igualitaria, sin distinción en cuanto al grupo social al que pertenecen y, finalmente, *iii)* son correctivas porque pretenden corregir la distribución injusta de bienes y de oportunidades³⁹.

³⁸ SUP-RAP-121/2020; SUP-RAP-21/2021; SUP-REC-249/2021, entre otros.

³⁹ Iglesias, M. (2011). "La acción afirmativa en forma de cuotas electorales rígidas: algunas reflexiones en torno a los casos Coahuila y Veracruz" en *Tópicos electorales, un diálogo judicial entre América y Europa*, Ríos Vega, Luis Efrén (coord.), Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, págs. 373-401

Ahora, las acciones afirmativas se caracterizan, por su grado de intensidad. La literatura especializada ha distinguido a las acciones afirmativas flexibles (conocidas en la literatura anglosajona como *soft*), de las acciones afirmativas rígidas o fuertes.

Las primeras son ciertas medidas o programas adoptados con el objetivo de visibilizar la exclusión y discriminación que enfrentan las personas que pertenecen a ciertos grupos sociales, así como de contribuir a mejorar su situación. Por ejemplo, se puede tratar de cursos o programas especiales de entrenamiento destinados a ciertos grupos vulnerables y que tienen como objetivo potenciar sus habilidades o prepararlas de mejor manera⁴⁰. Otra forma en la que se pueden implementar es el trato preferencial en los procedimientos de contratación o admisión, como, por ejemplo, otorgar puntos adicionales por tratarse de una persona perteneciente a algún grupo minoritario o vulnerable o, –en situaciones de empate entre dos o más personas– optar por la persona que pertenezca al grupo social menos representado en la empresa o institución de la que se trate⁴¹.

Por otra parte, las acciones afirmativas rígidas son aquellas comúnmente conocidas como las acciones afirmativas en forma de cuota. Estas implican reservar un número específico de espacios para las personas pertenecientes a los grupos minoritarios, subrepresentados o en situación de desventaja. Como ejemplos de acciones afirmativas rígidas, destaca la obligación que tienen los partidos políticos de hacer sus postulaciones de forma paritaria o de postular a cierto número de personas pertenecientes a otros grupos sociales, o bien, las acciones afirmativas que buscan garantizar que las integraciones de los órganos de representación sean paritarias. También, estamos frente a acciones afirmativas rígidas cuando se han emitido convocatorias exclusivas para mujeres en los casos de las consejerías electorales⁴².

Así, este tipo de medidas son más intervencionistas que las flexibles. Si bien, ambas buscan favorecer la participación e inclusión de las personas que pertenecen a grupos en situación de desventaja, su grado de intervención es distinto y, por lo tanto, sus resultados pueden ser diferentes.

Es dable destacar que, respecto la implementación de acciones a favor de personas pertenecientes a la comunidad LGBTIQ+, la Sala Superior ha establecido una línea jurisprudencial que destaca, maximiza y protege el reconocimiento y ejercicio de esos derechos.

⁴⁰ Ver Lepinard, E., (2014). *Gender Quotas and Transformative Politics*, Robert Schuman Center for Advanced Studies, Global Governance Programme, Policy Papers, European University Institute.

⁴¹ Ver Fredman, S. (1998). “10 After Kalanke and Marschall: Affirming Affirmative Action” en *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, 1, 199-215.

⁴² SUP-JDC-117/2021, y SUP-JDC-1283/2021.

Al resolver los recursos de apelación **SUP-RAP-726/2017 y acumulados; SUP-JDC-304/2018 y acumulados; SUP-RAP-116/2020 y SUP-RAP-121/2020**, ha considerado que el establecimiento de medidas afirmativas a favor de personas del referido sector social, tienen como finalidad compensar las situaciones de desventaja, revertir escenarios de desigualdad histórica y de facto que enfrentan en el ejercicio de sus derechos, y con ellos, buscar garantizar un plano de igualdad sustancial en el acceso a los bienes, servicios y oportunidad de que disponen la mayoría de los sectores sociales.

Almendros
Así concluyó que si las personas integrantes de la comunidad LGBTIQ+ tienen derecho a gozar y ejercer, sin distinción alguna, todos los derechos y garantías reconocidas constitucionalmente y en los tratados internacionales, resulta evidente que en el ámbito público deben contar con bases necesarias que les permitan vencer los obstáculos históricos, políticos y sociales que han enfrentado.

[Signature]
En el recurso **SUP-RAP-121/2020** sostuvo que el establecimiento de acciones afirmativas en favor de grupos en situación de vulnerabilidad constituye una instrumentación accesoria y temporal que materializa el principio constitucional de igualdad, una obligación dirigida a los partidos políticos y que, en principio, no vulnera el principio constitucional de certeza, y ante ello, fijó lineamientos para que el Consejo General del Instituto Nacional Electoral estableciera medidas afirmativas tendientes a garantizar las condiciones de igualdad para la participación política de las personas con discapacidad, así como de otros grupos en situación de vulnerabilidad; y se dio vista al Congreso para llevar a cabo las adecuaciones conducentes en relación con las medidas afirmativas.

[Signature]
Por otra parte, en el diverso recurso de apelación identificado con la clave **SUP-RAP-21/2021 y acumulados**, la Sala Superior analizó el acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral identificado con la clave INE/CG18/2021 y, entre otros aspectos, desestimó los agravios por los que se cuestionó la aprobación de la acción afirmativa de personas adscritas al sector de diversidad sexual. En dicho asunto señaló que las postulaciones atinentes a esa medida tenían como finalidad hacer efectivo el derecho a la igualdad y no discriminación, a fin de que ese sector pudiera verse representado en el órgano legislativo federal, por lo que es de gran relevancia y necesidad que se cuente con una cuota específica para dicho grupo, ya que, además, debe considerarse que dentro de las personas de la diversidad sexual y de género hay quienes no se identifican con el género femenino/masculino o el sexo hombre/mujer, por lo que no es posible colocarlas dentro de las categorías que responden a la paridad.

En el **SUP-REC-117/2021**, se confirmó la sentencia de la Sala Regional Monterrey por medio de la cual se ordenó al Instituto Electoral de Aguascalientes la emisión

de lineamientos que implementen acciones afirmativas para la comunidad LGBTIQ+.

Asimismo, en el **SUP-JDC-1109/2021**, la Sala Superior determinó que el Instituto Nacional Electoral puede implementar cuotas en favor de las personas de identidades sexo-genéricas (población LGBTIQ+ y no binaria) o ponderar su inclusión con la paridad al designar consejerías de los Organismos Públicos Locales Electorales, ya que a ello obliga la materialización del principio de igualdad.

Al resolver el **SUP-JDC-1274/2021** validó que el Instituto Nacional Electoral en el ejercicio de su autonomía y sus facultades, implementara una medida afirmativa para garantizar o promover la participación de personas pertenecientes al colectivo LGBTIQ+ en el proceso de reclutamiento de las y los Supervisores Electorales y Capacitadores Asistentes Electorales 2021-2022.

De igual manera, la Sala Superior al resolver el **SUP-JDC-74/2022**, determinó que existe la necesidad de impulsar el acceso o generar cuotas para las personas de identidades sexo-genéricas diversas, por lo que la autoridad electoral administrativa tiene la obligación de contemplar, en situaciones futuras, la inclusión de cuotas para dicho grupo de personas por lo que en cada caso deberá ponderar si es factible generar una cuota en la designación de consejerías de un Organismo Público Local Electoral.

Así mismo, al resolver el **SUP-REC-123/2022** la Sala Superior validó la emisión de lineamientos sobre acciones a favor de la comunidad LGBTIQ+ en el proceso electoral local 2021-2022, en el estado de Quintana Roo, al considerar que, si bien ya había iniciado el proceso electoral referido, en el caso, no habían concluido el procedimiento de registro de las candidaturas y existía un tiempo razonable para su ejecución.

Finalmente, en el **SUP-JDC-951/2022** la Sala Superior determinó declarar la existencia de Omisión por parte del Congreso de la Unión de legislar en materia de derechos político electorales “arcoíris”.

Como se observa, la línea jurisprudencial de la Sala Superior ha sido enfática en visibilizar la desigualdad estructural, así como las múltiples formas de discriminación y exclusión que enfrentan diversos grupos sociales, entre ellos, las personas que integran la comunidad LGBTIQ+, por lo que ha ordenado la implementación de acciones afirmativas con el propósito de erradicar las estructuras de desigualdad de sus derechos político-electorales.

CONCLUSION

Este Tribunal Electoral considera **fundados** los planteamientos de la parte actora, pues se estima que el H. Congreso del Estado de Yucatán incurrió en la omisión reclamada, toda vez que no ha legislado acerca de las medidas necesarias para garantizar los derechos político-electorales de las personas que integran la comunidad LGBTIQ+, no obstante que tiene la obligación constitucional y convencional de diseñarlas, para garantizar su participación política, conforme al parámetro de control de regularidad constitucional, respecto al principio de igualdad material y no discriminación.

Adm. 1. B

En mérito de las consideraciones expuestas, este órgano jurisdiccional arriba a la convicción de que le asiste la razón a la y el promovente, toda vez que, efectivamente el H. Congreso del Estado de Yucatán no ha cumplido con la obligación de legislar para garantizar los derechos político-electorales de las personas que integran la comunidad LGBTIQ+, la que se reitera encuentra sustento Constitucional e Internacional, particularmente en los artículos 1° y 35, fracciones I, II, III y VI de la Constitución General; 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.

[Signature]

Por tanto y acorde con lo observado y estudiado por la Sala Superior en las disposiciones constitucionales y convencionales descritas se desprenden para este Órgano jurisdiccional que existen diversas razones que sustentan la obligación del H. Congreso del Estado de Yucatán a generar mecanismos encaminados a favorecer la participación político-electoral de las personas de la diversidad sexual.

[Signature]

En efecto, conforme a lo argumentado y acorde con el parámetro de control de regularidad constitucional señalado en los apartados previos, se colige que el H. Congreso del Estado, **en ejercicio de su soberanía y competencia**, está obligado a legislar acerca de los mecanismos necesarios y que considere idóneos para garantizar los derechos de las personas que integran la comunidad LGBTIQ+ 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.

Debe señalarse que, si bien, en el artículo 5 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales que los derechos político electorales, establece que: se ejercerán libres de violencia política contra las mujeres en razón de género, sin discriminación por origen étnico o nacional, género, edad, discapacidades,

condición social, condiciones de salud, religión, opiniones, preferencias sexuales, estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana o tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

Así como, la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, cuyo objeto es prevenir y eliminar todas las formas de discriminación que se ejerzan contra cualquier persona en términos del artículo 1º Constitucional, así como promover la igualdad de oportunidades y de trato; asimismo, hace referencia a las preferencias sexuales, al establecer lo que debe entenderse por discriminación.

Sin embargo, los citados ordenamientos no se refieren, ni regulan propiamente alguna acción relacionada con derechos políticos-electorales de las personas de la diversidad sexual.

Lo anterior permite colegir que, el Poder Legislativo no ha implementado alguna medida específica para garantizar los derechos político-electorales de las personas que integran la comunidad LGBTIQ+, para que puedan participar en la vida política y pública del estado 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. Por lo que aún en que cada proceso electoral el Instituto local apruebe lineamientos respecto de la participación de la comunidad LGBTIQ+, no ha sido suficiente.


Porque por el contrario al parámetro de control de regularidad constitucional expuesto, que impone la obligación al Estado Mexicano de adoptar todas las medidas que sean pertinentes para hacer efectivos los derechos políticos de las personas de la diversidad sexual, así como la posibilidad de que gocen de ellos en igualdad de condiciones.

Derivado de lo anterior, se puede concluir que, conforme a todo lo anteriormente señalado el H. Congreso del Estado sí tiene la obligación de garantizar los derechos políticos de las personas que integran la comunidad LGBTIQ+ para que accedan a cargos de elección popular y públicos, en igualdad de condiciones con los demás, así como crear un ambiente para que este grupo participe plena y efectivamente en la dirección de los asuntos públicos.

Ahora bien, 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.

Cabe señalar que la propia Sala Superior tiene una línea sólida de precedentes en materia de derechos político-electorales de las personas que integran la comunidad

Atanasi B



LGBTIQ+, como se desprende del apartado correspondiente, donde se ha señalado la necesidad de adoptar todas las medidas que sean pertinentes para hacer efectivos sus derechos reconocidos, entre las que destacan las llamadas “cuotas arcoíris”.

Por todo lo anterior, se considera que el H. Congreso del Estado 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 como se evidenció, 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 LGBTIQ+ puedan ejercer plenamente sus derechos fundamentales en materia político-electoral, máxime si las medidas son pertinentes dada la evidente exclusión política y social mencionada previamente.

Esto porque si bien, los artículos 1° y 35, fracciones I, II, III y VI de la Constitución, reconocen el derecho de participación política de todas las personas, siempre y cuando cumplan con los requisitos previstos en la ley, lo cierto es que, no está cumplida la obligación de garantizar la participación igualitaria de las personas de la diversidad, porque, al remitir a la ley⁴³ no se hace cargo de las cuestiones estructurales que complican el ejercicio de sus derechos político-electorales, lo cual es contrario al parámetro de regularidad constitucional, al no establecerse los lineamientos específicos que regulen la forma de participación política de tales personas, lo que repercute de manera directa en su esfera de derechos. Aunado a lo anterior, se reitera que la obligación de legislar en la materia también tiene origen convencional directo, a partir de una interpretación sistemática y armónica de la Convención Interamericana contra toda forma de discriminación e intolerancia, que contempla la orientación sexual, identidad de género y expresión de género como categorías protegidas, así como la obligación de garantizar diversidad en el sistema político y legal.

En mérito de lo anterior, se considera que asiste razón a la parte actora en cuanto alega que las y los legisladores del Estado han sido omisos en legislar en materia de derechos políticos de las personas de la diversidad sexual y de género, toda vez que ni en la Constitución ni en las leyes electorales se prevén medidas específicas para garantizar a las personas que integran la comunidad LGBTIQ+ 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.

⁴³ Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y a la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación.

Con independencia de lo anterior y sabiendo que el Instituto Electoral Estatal es quien debe emitir y promover acciones afirmativas puesto que estos constituyen derechos adquiridos en beneficio de la población *LGBTIQ+* para asegurar su plena y efectiva participación política directa en el proceso electoral 2023 - 2024.

EFFECTOS

Por tanto, ante la ausencia de medidas para garantizar el principio de igualdad y no discriminación para el acceso a los cargos públicos, resulta oportuno que el Consejo Electoral del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Yucatán, emita directrices a seguir para garantizar estos principios en la participación de la Comunidad *LGBTIQ+* en el proceso electoral 2023 - 2024.

Por todo lo anterior se advierte la necesidad de garantizar la participación de la comunidad en comento, en el proceso electoral que está por iniciar y, por ello, se estima necesaria la emisión de lineamientos, a efecto de materializar esa prerrogativa, motivo por el cual este Tribunal estima que no se deja en estado de indefensión al grupo social que representan, se estima inminente la emisión de lineamientos que tenga a bien realizar el Consejo Electoral Estatal esto para garantizar su participación y, en su caso, acceso a cargos públicos en el marco del proceso electoral local próximo.

En consecuencia, lo procedente es ordenar al H. Congreso del Estado que, **en ejercicio de su soberanía y competencia**, legisle acerca de las medidas que estime necesarias para garantizar los derechos político-electorales de las personas que integran la comunidad *LGBTIQ+*, para que puedan ejercer derechos en igualdad de condiciones con los demás, **conforme a sus obligaciones constitucionales e internacionales expuestas en la presente ejecutoria.**

Para lo cual, el actual Congreso, **en ejercicio de dicha soberanía**, deberá considerar que debe diseñar e implementar los mecanismos necesarios para garantizar los derechos de las personas que integran la comunidad *LGBTIQ+* 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, para lo cual, puede apoyarse en la normatividad constitucional e internacional, descrita previamente.

A partir de lo anterior, este Tribunal considera que el Poder Legislativo cuenta con la libertad para establecer las medidas para garantizar los derechos político-electorales de las personas de la diversidad sexual y de género, sin que haya una obligación de emitir medidas específicas determinadas. Es decir, en ejercicio de su soberanía y competencia tiene la atribución de determinar y decidir de qué manera cumplirá con sus deberes constitucionales e internacionales respecto de los

Alfonso I. B.

[Signature]

[Signature]

[Signature]

derechos de las personas que integran la comunidad LGBTIQ+, respecto de los cargos públicos en determinados órganos y/o autoridades electorales.

Asimismo, cabe señalar que, en diversos precedentes⁴⁴, la Sala Superior ha sostenido que, para garantizar la certeza en los procesos electorales, los mecanismos que se adopten deben encontrarse previstos con **antelación al inicio del proceso electoral**, lo que permite su pleno conocimiento por parte de los actores políticos.

En este orden de ideas, se vincula al H. Congreso del Estado para que, respecto de las medidas que considere necesario implementar relacionadas directamente con el proceso electoral 2026-2027, estas deberán promulgarse y publicarse por lo menos noventa días antes de que inicie el proceso electoral en que vayan a aplicarse, en términos de lo previsto en el artículo 105, fracción II, párrafo tercero, de la Constitución.

Asimismo, se vincula al Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Yucatán para que estudie, analice, elabore y determine la eficacia de lineamientos o acciones afirmativas que **se implemente** para el proceso electoral 2023-2024, entre otras, para las personas de la diversidad sexual y de género.

Por lo expuesto y fundado, se

RESUELVE

PRIMERO. Es existente la omisión reclamada.

SEGUNDO. Se vincula al H. Congreso del Estado y al Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Yucatán, para los efectos precisados en la presente resolución.

NOTIFÍQUESE, conforme a derecho.

Así lo resolvieron por unanimidad de votos, las Magistradas y el Magistrado integrantes del Pleno del Tribunal Electoral del Estado de Yucatán, quienes firman ante la Secretaria General de Acuerdos en funciones, quien autoriza y da fe. -----

MAGISTRADA PRESIDENTA

**LICDA. LISSETTE GUADALUPE
CETZ CANCHE**

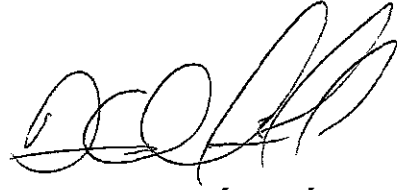
⁴⁴ Entre otros, véase las sentencias dictadas en el juicio de la ciudadanía SUP-JDC-1282/2019 y los recursos de reconsideración SUP-REC-28/2019 y SUP-REC-214/2018.

MAGISTRADO



**ABOG. FERNANDO JAVIER
BOLIO VALES**

MAGISTRADA POR MINISTERIO DE LEY



**LICDA. DINA NOEMÍ LORÍA
CARRILLO**

SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS EN FUNCIONES



LICDA. DILIA VIVIANA POOL CAUCH



