



TRIBUNAL ELECTORAL
DEL ESTADO DE PUEBLA

SENTENCIA DEFINITIVA

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

EXPEDIENTE: TEEP-JDC-134/2023 Y
ACUMULADOS

PARTE ACTORA: SALMA LUEVANO
LUNA, CARLOS ESCOBAR PARRA,
MARÍA TERESA RIVERA VIVANCO,
TUSS DEMIAN FERNÁNDEZ
HERNÁNDEZ Y JUAN MANUEL
FLORES HERRERA

AUTORIDAD RESPONSABLE:
CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO
ELECTORAL DEL ESTADO DE
PUEBLA

MAGISTRADO EN FUNCIONES:
ISRAEL ARGÜELLO BOY

SECRETARIO INSTRUCTOR: LUIS
DAVID BENÍTEZ TABOADA

Heroica Puebla de Zaragoza a veintiséis de enero de dos mil veinticuatro.

Sentencia definitiva que resuelve los Juicios para la Protección de los Derechos Político-Electorales de la Ciudadanía interpuestos por Salma Luevano Luna, Carlos Escobar Parra, María Teresa Rivera Vivanco, Tuss Demián Fernández Hernández y Juan Manuel Flores Herrera, todos pertenecientes a la comunidad LGBTTTTIQA+, en contra del *“DICTAMEN DE LA COMISIÓN ESPECIAL PARA LA ELABORACIÓN Y SEGUIMIENTO DE LAS DISPOSICIONES EN MATERIA DE ACCIONES AFIRMATIVAS POR EL QUE SE PROPORNEN ACCIONES AFIRMATIVAS EN FAVOR DE PERSONAS DE LA DIVERSIDAD SEXUAL (LGBTTTTIQA+) PARA EL PROCESO ELECTORAL ESTATAL ORDINARIO 2023-2024”*, y del *“ACUERDO CG/AC-0067/2023 DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO ELECTORAL DEL ESTADO DE PUEBLA POR EL QUE SE DETERMINAN ACCIONES AFIRMATIVAS EN FAVOR DE GRUPOS SOCIALES EN SITUACIÓN DE VULNERABILIDAD PARA EL PROCESO ELECTORAL ESTATAL ORDINARIO CONCURRENTES 2023-2024”*, que aprueba el dictamen anteriormente descrito, al considerar que se vulneran sus derechos político electorales.

ÍNDICE

Glosario	2
1. Antecedentes.	2
2. Competencia.	4

3. Acumulación.	4
4. Perspectiva de género y de diversidad sexual.	5
5. Planteamiento	8
6. Marco Normativo.	10
7. Estudio de fondo.	23
8. Resolutivos.	44

GLOSARIO

Parte actora:	Salma Luevano Luna, Carlos Escobar Parra, María Teresa Rivera Vivanco, Tuss Demián Fernández Hernández y Juan Manuel Flores Herrera
Dictamen:	CEESDMAA-002/2023. Dictamen de la Comisión Especial para la elaboración y seguimiento de las disposiciones en materia de acciones afirmativas por el que se proponen acciones afirmativas en favor de personas de la diversidad sexual, para el proceso electoral ordinario 2023/2024.
Acuerdo:	AC/CG-0067/2023. Acuerdo del Consejo General del Instituto Electoral del Estado por el que se determinan acciones afirmativas en favor de grupos sociales en situación de vulnerabilidad para el proceso electoral estatal ordinario concurrente 2023-2024.
Código Local:	Código de Instituciones y Procesos Electorales para el Estado de Puebla
Instituto, IEE:	Instituto Electoral del Estado
OPLE	Organismo Público Local Electoral del Estado de Puebla
Consejo General	Consejo General del Instituto Electoral del Estado
Constitución Federal:	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
Constitución Local:	Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla
SCJN	Suprema Corte de Justicia de la Nación.

1. ANTECEDENTES

Todas las fechas que a continuación se describen corresponden al año dos mil veintitrés a excepción de lo expresamente mencionado.

1.1. Inicio del proceso electoral dos mil veintitrés-dos mil veinticuatro. El tres de noviembre, el Consejo General del Instituto, declaró el inicio del



Proceso Electoral Estatal Ordinario Concurrente dos mil veintitrés- dos mil veinticuatro.

1.2. Dictamen y Acuerdo El dieciocho de diciembre se aprobó el *“ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO ELECTORAL DEL ESTADO POR EL QUE SE DETERMINAN ACCIONES AFIRMATIVAS EN FAVOR DE GRUPOS SOCIALES EN SITUACIÓN DE VULNERABILIDAD PARA EL PROCESO ELECTORAL ESTATAL ORDINARIO CONCURRENTE 2023-2024*, identificado como AC/CG-0067/2023, así como el *“DICTAMEN DE LA COMISIÓN ESPECIAL PARA LA ELABORACIÓN Y SEGUIMIENTO DE LAS DISPOSICIONES EN MATERIA DE ACCIONES AFIRMATIVAS, POR EL QUE SE PROPONEN ACCIONES AFIRMATIVAS EN FAVOR DE PERSONAS DE LA DIVERSIDAD SEXUAL (LGBTTTIQA+) PARA EL PROCESO ELECTORAL ESTATAL ORDINARIO 2023-2024”*.

1.3. Demandas. A fin de controvertir, el Acuerdo descrito en el numeral que antecede, al considerar que vulnera sus derechos político-electorales se presentaron diversos medios de impugnación, como se muestra en la siguiente tabla:

Nº	Presentado por:	Fecha de interposición ante IEE:	Número de expediente en el TEEP:
1	SALMA LUEVANO LUNA Y CARLOS ESCOBAR PARRA	21 DICIEMBRE 2023	TEEP-JDC-134/2023
2	MARIA TERESA RIVERO VIVNACO	22 DICIEMBRE 2023	TEEP-JDC-001/2024
3	TUSS DEMIÁN FERNANDEZ HERNANDEZ	22 DICIEMBRE 2023	TEEP-JDC-002/2024
4	JUAN MANUEL FLORES HERRERA	22 DICIEMBRE 2023	TEEP-JDC-003/2024

1.4. Reencauzamiento de Sala Superior. El primero de los juicios de la ciudadanía se radicó en la Sala Regional Ciudad de México del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación con la clave SCM-JDC-392/2023, la cual mediante acuerdo plenario, determinó la improcedencia del juicio de la ciudadanía federal y lo remitió a este Tribunal Local, para que en plenitud de atribuciones determine la procedencia conforme a Derecho.

1.5. Integración y Turno. El veintiocho de diciembre la Magistrada Presidenta de este Tribunal, ordenó la integración del expediente TEEP-JDC-134/2023 y se turnó a la ponencia a cargo del Magistrado en funciones, Israel Argüello Boy, posteriormente, el cinco de enero de dos mil veinticuatro, se ordenó de igual forma, la integración de los expedientes TEEP-JDC-001/2024, TEEP-JDC-002/2024 y TEEP-JDC-003/2024, turnándose a la misma ponencia, para su estudio y resolución.

1.6. Radicaciones. Mediante proveídos de tres y ocho de enero siguiente, se ordenó la radicación de los expedientes, en la ponencia del Magistrado

TEEP-JDC-134/2023 Y ACUMULADOS

Instructor y se reservó acordar sobre la recepción y admisión de los presentes juicios.

1.7. Cierres de Instrucción. Una vez que fueron estudiados los presentes Juicios de la Ciudadanía, en el momento procesal oportuno, el Magistrado Ponente, acordó cerrar la instrucción, formular el proyecto de resolución y solicitó a la Presidenta de este Tribunal convocar al Pleno a sesión pública para resolver los presentes asuntos.

2. COMPETENCIA

Este Tribunal es competente para conocer y resolver los presentes juicios de la ciudadanía, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 116 fracción IV de la *Constitución*; 3 fracción IV de la *Constitución Local*; 1 fracciones V y VII, 3, 8, 325, 338 fracción III, 340 fracción II, 348, 353 Bis y 354 párrafo segundo del *Código Local*.

Por ser la máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral del Estado; organismo de control constitucional local, autónomo e independiente, de carácter permanente, encargado de garantizar que los actos y resoluciones electorales se sujeten invariablemente a los principios de constitucionalidad, legalidad y definitividad, rectores en los procesos electorales; en esencia, es la autoridad electoral que debe reparar el orden constitucional y, en su caso, restituir al impetrante en el uso y goce del derecho violado.

Por lo que este organismo jurisdiccional es competente, al tratarse de diversos Juicios para la Protección de los Derechos Político-Electorales de la Ciudadanía, interpuestos por la *parte actora*, por su propio derecho al considerar que el Acuerdo, vulnera sus derechos político-electorales a ser votados.

Asimismo, las demandas de los Juicios para la protección de los Derechos Político-electorales de la Ciudadanía reúnen todos los requisitos generales de procedencia, previstos en el artículo 366 del citado *Código Local*.

3. ACUMULACIÓN

Del estudio de los medios de impugnación, contenidos en los expedientes, se desprende identidad en el acto impugnado y la autoridad responsable, por lo que se decreta la acumulación de los Juicios para la Protección de los Derechos Político-Electorales de la Ciudadanía identificados con la clave TEEP-JDC-001/2024, TEEP-JDC-002/2024 y TEEP-JDC-003/2024 al diverso TEEP-JDC-134/2023, toda vez que fue el primero que se recibió ante esta autoridad.



En ese contexto, al ser evidente que existe identidad en la pretensión de los impugnantes, y atendiendo al principio de economía procesal; y acordar de manera conjunta, congruente y expedita los medios de impugnación promovidos por *la parte actora*, así como para evitar la emisión de resoluciones contradictorias, con fundamento en al artículo 371 del *Código Local*, lo procedente es acumularlos.

En consecuencia, a partir de este momento procesal, todas las actuaciones, así como la resolución que ameriten los referidos medios de impugnación, deberán seguirse de forma acumulada.

Así mismo, una vez que procedió la acumulación de los medios de impugnación, se atenderá al principio de adquisición procesal, por lo que los elementos de los expedientes serán analizados de forma conjunta, y sus efectos operarán en favor de las pretensiones de *la parte actora*.

4. PERSPECTIVA DE GÉNERO Y DE DIVERSIDAD SEXUAL

El derecho a la igualdad y no discriminación está garantizado a nivel constitucional pues el artículo 1° de la Constitución Federal establece que **todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en el propio ordenamiento**, y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones previstas.

Asimismo, dicho artículo dispone, **que queda prohibida toda discriminación motivada por una serie de categorías sospechosas**, como son el origen étnico, el género, las discapacidades, o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y esté dirigida a menoscabar o anular los derechos y libertades de las personas.

En ese sentido, se destaca que el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (por sus siglas CONAPRED), refiere como **discriminación¹** a la negación del ejercicio igualitario de libertades, derechos y oportunidades para que las personas tengan posibilidades iguales en la consecución de los objetivos que trace su particular proyecto de vida. Es decir, la discriminación excluye a quienes la sufren de las ventajas de la vida en sociedad, con la consecuencia de que éstas se distribuyen de forma desigual e injusta. La desigualdad en la distribución de derechos, libertades y otras ventajas de la vida en sociedad provoca a su vez que las sufren son cada vez más susceptibles de ver violados sus derechos en el futuro.

¹ Visible en: https://www.conapred.org.mx/index.php?contenido=pagina&id=46&id_opcion=38&op=38.

Por otra parte, menciona como **discriminación de diversidad sexual**², aquellos obstáculos que afrontan las personas LGBTTTIQ+, en el ejercicio de todo tipo de derechos. En el acceso a la educación, al empleo o a la salud, e incluso en el mismo proceso de desarrollo de la identidad, las personas que tienen una orientación sexual, identidad o expresión de género, o características sexuales diversas encuentran barreras motivadas por prejuicios sociales u omisiones legales.

De acuerdo con la Suprema Corte, “del reconocimiento de los derechos humanos a la **igualdad y a la no discriminación por razones de género**, deriva que todo órgano jurisdiccional debe impartir justicia con base en una **perspectiva de género**”³. Para ello, quien imparte justicia “debe cuestionar los hechos y valorar las pruebas desechando cualquier estereotipo o prejuicio de género, a fin de visualizar las situaciones de desventaja provocadas por condiciones de sexo o género”⁴.

Así, **para juzgar casos de identidad de género, orientación o diversidad sexual**, también surge la obligación a realizar el mismo ejercicio consistente en identificar estereotipos de género o de sexualidad sobre las personas, esto es, identificar y desechar las preconcepciones que se tienen de las personas, por virtud de su **identidad o expresión de género o bien, de su orientación sexual**.

Bajo ese contexto, las personas que imparten justicia están obligadas a resolver los casos relativos a los derechos humanos de las personas LGBTTTIQ+, con base en una **perspectiva de género, que incluye tener especial cuidado en aquellos que involucran cuestiones relacionadas con la diversidad sexual**. Esto es, partiendo de una perspectiva que considere la realidad particular que viven las personas por virtud de su identidad de género y orientación sexual a efecto de materializar los derechos humanos a la igualdad y a la no discriminación.

Al respecto, la Suprema Corte propone en el Protocolo **que la fundamentación del desahogo y resolución de los juicios en los que sean parte dichas personas deben construirse bajo esa perspectiva**, lo cual implica detectar y eliminar todas las barreras y obstáculos que discriminan a las personas por estas razones, es decir, considerar las situaciones de

² Visible en: https://www.conapred.org.mx/index.php?contenido=pagina&id=145&id_opcion=48&op=48

³ Tesis 1a. C/2014 (10a.), de rubro: **ACCESO A LA JUSTICIA EN CONDICIONES DE IGUALDAD. ELEMENTOS PARA JUZGAR CON PERSPECTIVA DE GÉNERO**. Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, libro 4, marzo de 2014, tomo I, p 523.

⁴ De acuerdo con la Tesis previamente citada.



desventaja que, por cuestiones de género u orientación sexual, discriminan e impiden la igualdad⁵.

Por tanto, en toda controversia jurisdiccional donde se advierta una situación de violencia, discriminación o vulnerabilidad por razones de género u orientación sexual, se debe tutelar para que la misma sea tomada en cuenta a fin **de visualizar claramente la problemática y garantizar el acceso a la justicia de forma efectiva e igualitaria.**

Para ello, “debe implementarse un método en toda controversia judicial, aun cuando las partes no lo soliciten⁶.” En concreto, **el método para juzgar con perspectiva de género, que incluye los casos relacionados con la diversidad sexual** requiere:

- I. Identificar si existen situaciones de poder que por cuestiones de género o de orientación sexual den cuenta de un desequilibrio entre las partes de la controversia;
- II. Cuestionar los hechos y valorar las pruebas desechando cualquier estereotipo o prejuicio de género u orientación sexual, a fin de visualizar las situaciones de desventaja provocadas por condiciones de género o de orientación sexual;
- III. Ordenar las pruebas necesarias para visibilizar dichas situaciones;
- IV. Ordenar las pruebas necesarias para visibilizar dichas situaciones en caso de que el material probatorio no sea suficiente para aclarar la situación de violencia, vulnerabilidad o discriminación por razones de género u orientación sexual;
- V. De detectarse la situación de desventaja por cuestiones de género u orientación sexual, deben cuestionar la neutralidad del derecho aplicable, así como evaluar el impacto diferenciado de la solución propuesta para buscar una resolución justa e igualitaria;
- VI. Considerar que el método exige que, en todo momento, se evite el uso del lenguaje basado en estereotipos o prejuicios, por lo que debe procurarse un lenguaje incluyente con el objeto de asegurar un acceso a la justicia sin discriminación por motivos de género u orientación sexual.

⁵ Tesis 1a. XCIX/2014, de rubro: **ACCESO A LA JUSTICIA EN CONDICIONES DE IGUALDAD. TODOS LOS ÓRGANOS JURISDICCIONALES DEL PAÍS DEBEN IMPARTIR JUSTICIA CON PERSPECTIVA DE GÉNERO.** Gaceta del Seminario Judicial de la Federación, Décima Época, libro 4, marzo de 2014, tomo I, p. 524.

⁶ En atención a la Tesis antes citada.

Dado que la mayoría de los casos relativos a la identidad de género y orientación sexual versan sobre los **aspectos más íntimos de la vida** de una persona, la Suprema Corte en el Protocolo ha sugerido que los y las juzgadoras sean particularmente cuidadosas con **respetar la privacidad de las personas**.

Por tanto, los juicios de los que conozcan en modo alguno pueden tener por objeto obtener información acerca de la identidad de género y la orientación sexual indagando en la vida privada de la persona en cuestión, ya que ello sería violatorio de su privacidad y dignidad.

5. PLANTEAMIENTO

Los recurrentes hacen valer como agravios los siguientes:

5.1. Del expediente TEEP-JDC-134/2023:

a) Que el *Acuerdo* impugnado incumple con regla de congruencia interna y externa, además de no contar con una adecuada motivación, por lo que se vulneran principios constitucionales contenidos en el artículo 17 de la Constitución Federal, ya que la medida afirmativa no garantiza derechos a favor de personas integrantes de la diversidad sexogenérica.

b) Que del contenido de la tesis de jurisprudencia 28/2009 de la Sala Superior; el amparo del derecho de petición política no fueron colmados por el Consejo General al emitir el acuerdo que se combate, puesto que no solo deja de dar respuesta puntual, lo grave es que deja de garantizar el ejercicio efectivo de derechos político electorales de personas integrantes de la diversidad sexual, al aprobar acciones afirmativas puramente testimoniales e ineficaces para garantizar el acceso efectivo a cargos de elección popular. No informa de manera clara, la estrategia que haya empleado para garantizar el acceso a cargos efectivos, dejando con ello de motivar adecuadamente el acuerdo impugnado.

c) Que la medida afirmativa adoptada por el Consejo General del OPL de Puebla, no colma los parámetros que la Sala Superior del TEPJF marcó para el establecimiento de acciones afirmativas dentro del expediente: SUP-REC-28/2019 (en materia indígena). Al resultar ineficaces las medidas afirmativas adoptadas “a favor” de personas de la diversidad sexual y de género, la garantía del derecho de acceso afectivo al cargo electivo, se vulnera completamente.

d) Qua medida adoptada no garantiza el acceso efectivo a una diputación local. La adopción de medidas afirmativas, deben orientarse al aseguramiento



del derecho de acceso al cargo y no únicamente garantizar el derecho a que una persona sea postulada al cargo.

e) La medida adoptada no garantiza el acceso efectivo a la integración de ayuntamientos, pues únicamente se obliga a partidos y coaliciones, a registrar una fórmula de regiduría en cualquiera de los 217 ayuntamientos.

4.2. De los expedientes TEEP-JDC-001/2024, TEEP-JDC-002/2024 y TEEP-JDC-003/2024:

f) Que el OPLE haya establecido en los puntos 5, 5.1 y 5.2 del Dictamen del Acuerdo Impugnado, una cuota para personas de la comunidad LGBTTTIQA+, tanto para diputaciones como para ayuntamientos, únicamente por la vía de representación proporcional, sin implementar una acción en la que las personas de dicha comunidad (diversidad sexual) puedan participar también por vía de mayoría relativa.

g) Que dicho Dictamen no cuenta con reglas de ajuste que garanticen el acceso e integración efectiva en los órganos de representación política, a las personas pertenecientes a la diversidad sexual, ya que con ellas se evita que los partidos políticos hagan nulo el derecho de la población LGBTTTIQA+ de estar debidamente representados.

h) Que el Dictamen del Acuerdo impugnado establece el lugar ocho de la lista de postulaciones de la diversidad sexual por vía de representación proporcional, lo cual no garantiza de manera efectiva el derecho de representación efectiva, por lo que resultaría razonable que dichas postulaciones se hagan en los primeros lugares de la lista, donde efectivamente puedan llegar a ser electos.

i) Las acciones afirmativas implementadas por el OPLE para la comunidad LGBTTTIQA+ resultan desproporcionadas y deficientes tanto en diputaciones como en ayuntamientos, ya que no logra garantizar de manera efectiva la representación de las personas de la diversidad, primero porque cuantitativamente son insuficientes los cargos en relación con la población que se busca representar y en segundo lugar porque el diseño de las mismas no garantiza la integración en los órganos de representación.

j) Las acciones afirmativas tomadas por el OPLE no son proporcionales debido a que son deficientes y dejan a la población LGBTTTIQA+ muy lejos de la posibilidad de postular, representar e integrar efectivamente en los cargos de diputaciones y ayuntamientos.

k) Que en el punto 5.3 del dictamen no hayan previsto mecanismos para evitar las candidaturas fraudulentas, tales como el de auto adscripción calificada,

esto es así porque con las reglas que determina el OPLE Puebla, el riesgo de usurpación de las candidaturas es altamente factible.

Por otra parte, la autoridad responsable argumenta que, el Acuerdo materia de impugnación, se dictó en estricto cumplimiento a los extremos normativos electorales, conforme a los principios rectores de legalidad, imparcialidad, objetividad, certeza, independencia, paridad de género y máxima publicidad, mismo que surtió su aplicación de manera correcta y adecuada conforme al artículo 8 del Código Local.

De ahí que, este Tribunal Electoral estima que la *litis* en el presente asunto se centra en dilucidar si existen o no las violaciones a la *parte actora* de sus derechos político-electorales por parte del *Consejo General*, al emitir el Dictamen y el Acuerdo impugnados.

6. MARCO NORMATIVO

En el marco del derecho a la igualdad y no discriminación, y particularmente con el propósito de alcanzar una auténtica igualdad sustantiva entre las personas o grupos, cobran sentido las medidas o acciones afirmativas o positivas⁷, que la SCJN ha identificado como aquellas cuya implementación tiende a lograr la eliminación de la discriminación o desventaja histórica de determinados grupos o colectivos, que los mantiene en situaciones de vulnerabilidad.

Por tanto, el Alto Tribunal del país ha dicho que **son medidas y/o acciones especiales y específicas, generalmente temporales y excepcionales**, en las que se estima permitido que el Estado, a través de las autoridades públicas, en el ámbito de sus respectivas competencias, otorgue un trato diferenciado que privilegie a un determinado grupo o colectivo en situaciones concretas, sustentado en la existencia de esas condiciones de desventaja o de discriminación estructural que se impone erradicar, dado que permean y obstaculizan, de hecho, el real goce de los derechos fundamentales para el determinado grupo de que se trate⁸.

Por su parte, la Sala Superior del Tribunal electoral del Poder Judicial de la Federación, ha sostenido que las acciones afirmativas, dimanen de una interpretación progresiva, teleológica, y sistemática de nuestra Constitución y tienen como propósito aminorar la discriminación por determinada condición y

⁷ Este tipo de medidas, entre ellas, las de naturaleza legislativa, las ha reconocido el Tribunal Pleno de la SCJN, por ejemplo, en la acción de inconstitucionalidad 2/2010, resuelta el dieciséis de agosto de dos mil diez, párrafo 223. En el amparo directo en revisión 466/2011, fallado el 23 de febrero de 2015. Recientemente, la Primera Sala, en el amparo en revisión 603/2019 resuelto en sesión de 13 de enero de 2021, por mencionar algunos.

⁸ Véase Acción de Inconstitucionalidad 195/2020.



garantizar la participación activa de las personas en la vida democrática del país.

Estas medidas, en el ámbito de la Organización de las Naciones Unidas, se denominan “medidas especiales”, en el derecho de la Unión Europea se nombran “medidas específicas” o de “acción positiva”, o en la doctrina como “acciones afirmativas”. En todos los casos su finalidad es asegurar la “igualdad sustantiva”.

La SCJN ha reconocido que las acciones o medidas legislativas afirmativas, son una especie de “discriminación positiva”, —viable desde el punto de vista constitucional—, pues aun cuando pueden estar basadas o descansar en alguna de las categorías previstas en el quinto párrafo del artículo 1º de la Constitución, su propósito de alcanzar una real igualdad para grupos en situación de desventaja o históricamente discriminados que los coloca en condición de vulnerabilidad, a través de prerrogativas o tratos especiales que no se otorgan a otros grupos, excepcionalmente justifica la diferenciación, para compensar desigualdades de facto.

En el contexto de la discriminación por razón de género respecto de las mujeres, se ha hecho notar que el artículo 4º de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, se refiere a este tipo de acciones afirmativas como: *“medidas especiales de carácter temporal encaminadas a acelerar la igualdad de facto entre el hombre y la mujer [...] estas medidas cesarán cuando se hayan alcanzado los objetivos de igualdad de oportunidad y trato”*.

La Primera Sala del Alto Tribunal⁹, ha señalado que este tipo de medidas pueden emanar directamente del texto constitucional en cumplimiento de un deber impuesto expresamente desde la Norma Fundamental, o bien, pueden establecerse potestativamente por el legislador conforme a su libertad de configuración, o por el aplicador de la ley, con propósito de contribuir al alcance del pleno goce de derechos humanos en condiciones de igualdad.

En ese sentido, en cuanto se trate de medidas legislativas con ese carácter (afirmativas), lo que se impone es que, el trato diferenciado y preferencial que se establece en favor de determinado grupo sea objetivamente razonable y resulte proporcional, de manera que con él no se violente en perjuicio de otros grupos, el derecho de igualdad y no discriminación de una manera que no admita justificación¹⁰.

⁹ En el amparo en revisión 603/2019 citado.

¹⁰ Véase Acción de Inconstitucionalidad 195/2020.

La CIDH también ha resaltado en diversas ocasiones y en distintos contextos, la convencionalidad y la exigencia de que los Estados Parte en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, adopten medidas afirmativas de toda índole, en la consecución efectiva de la igualdad sustantiva de personas y grupos discriminados¹¹.

En cuanto al tema, la Sala Superior ha sostenido que las acciones afirmativas constituyen una medida compensatoria para grupos en situación de vulnerabilidad o en desventaja, que tienen como fin revertir escenarios de desigualdad histórica y de facto que enfrentan ciertos grupos humanos en el ejercicio de sus derechos y con el propósito de garantizar igualdad en el acceso a los bienes, servicios y oportunidades de que disponen los sectores sociales¹².

Así, las acciones afirmativas **están diseñadas para acelerar la participación** de personas que pertenecen a grupos excluidos, invisibilizados y **subrepresentados** que por cuestiones estructurales **no podrían acceder a los espacios de representación, deliberación y toma de decisiones**¹³.

En la jurisprudencia 11/2015 de la Sala Superior, se establece que la finalidad de las acciones afirmativas es: *“hacer realidad la igualdad material y, por tanto, compensar o remediar una situación de injusticia, desventaja o discriminación; alcanzar una representación o un nivel de participación equilibrada, así como establecer las condiciones mínimas para que las personas puedan partir de un mismo punto de arranque y desplegar sus atributos y capacidades”* y que las personas destinatarias son quienes pertenecen a grupos en situación de vulnerabilidad, desventaja y/o discriminación para gozar y ejercer efectivamente sus derechos.

Asimismo, las acciones afirmativas operan como medidas restitutorias, toda vez que permiten **la realización del derecho a la participación y a la representatividad política de aquellos grupos que históricamente han sido discriminados e invisibilizados**, por ende, se les ha negado que sus visiones y sus luchas sean parte del debate democrático y, por tanto, incluidas en la construcción de la legislación y las políticas públicas.

¹¹ Corte IDH. Caso de personas dominicanas y haitianas expulsadas Vs. República Dominicana. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de agosto de 2014. Serie C No. 282, Párrafo 264. Corte IDH. Caso de la Niñas Yean y Bosico Vs. República Dominicana. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 8 de Septiembre de 2005. Serie C No. 130. Párrafo 141. Corte IDH. Caso Guzmán Albarracín y otras Vs. Ecuador. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de junio de 2020. Serie C No. 405. Párrafo 142. Corte IDH. Caso Vicky Hernández y otras Vs. Honduras. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de marzo de 2021. Párrafo 66.

¹² Véase SUP-REC-1410/2021 y acumulado.

¹³ Véase SUP-REC-584/2021.



Ahora bien, es importante señalar que la Sala Superior ha sustentado diversos criterios, respecto al tema de las acciones afirmativas:

- Los elementos fundamentales de las acciones afirmativas son: Objeto y fin, destinatarios y conducta exigible¹⁴.
- Las acciones afirmativas son medidas especiales de carácter temporal que se adoptan para generar igualdad y no se considerarán discriminatorias siempre que sean razonables, proporcionales y objetivas, y una vez alcanzado el fin para el cual fueron implementadas cesarán¹⁵.
- Las acciones afirmativas establecidas en favor de ciertos grupos y sus integrantes, tales como mujeres, indígenas, discapacitados, entre otros, justifican el establecimiento de medidas para revertir esa situación de desigualdad, las cuales tienen sustento constitucional y convencional en el principio de igualdad material¹⁶.
- Las acciones afirmativas constituyen una medida compensatoria para situaciones en desventaja, que tienen como propósito revertir escenarios de desigualdad histórica y de facto que enfrentan ciertos grupos humanos en el ejercicio de sus derechos, y con ello, garantizarles un plano de igualdad sustancial en el acceso a los bienes, servicios y oportunidades de que disponen la mayoría de los sectores sociales¹⁷.

Por ello, la implementación de acciones afirmativas, **constituye un instrumento idóneo para concretizar el pluralismo nacional**, cuya optimización dimana de un mandato expreso de la Constitución general y de diversos tratados de los cuales el Estado Mexicano es parte, condición que se advierte de la interpretación integral de dichas normas, en donde existe coincidencia respecto a la obligación de que, a través de acciones encomendadas al Estado, se pugne por la prevalencia del principio de igualdad y no discriminación¹⁸.

En conclusión, la Sala Superior ha sostenido que la implementación de acciones afirmativas tiene como fin **hacer realidad la igualdad material y**,

¹⁴ Tesis de jurisprudencia 11/2015, de rubro: ACCIONES AFIRMATIVAS. ELEMENTOS FUNDAMENTALES.

¹⁵ Tesis de jurisprudencia 3/2015, de rubro: ACCIONES AFIRMATIVAS A FAVOR DE LAS MUJERES. NO SON DISCRIMINATORIAS.

¹⁶ Tesis de jurisprudencia 43/2014, de rubro: ACCIONES AFIRMATIVAS. TIENEN SUSTENTO EN EL PRINCIPIO CONSTITUCIONAL Y CONVENCIONAL DE IGUALDAD MATERIAL.

¹⁷ Tesis de jurisprudencia 30/2014, de rubro: ACCIONES AFIRMATIVAS. NATURALEZA, CARACTERÍSTICAS Y OBJETIVO DE SU IMPLEMENTACIÓN.

¹⁸ Ver sentencia SUP-RAP-726/2018.

por tanto, la representación y participación política en condiciones de igualdad de las personas que se encuentran en una situación de vulnerabilidad¹⁹.

Finalmente, cabe hacer mención que la SCJN ha emitido algunos parámetros que sirven para identificar si se está o no ante una acción o medida afirmativa, para lo cual es viable corroborar que se satisfagan los siguientes elementos²⁰:

- Que la medida acepte un grupo como entidad individualizable (afrodescendientes, mujeres, inmigrantes, personas en pobreza estructural, etcétera);
- Que existan y sean identificables algunos ámbitos relevantes para el desarrollo autónomo de las personas que forman parte de ese grupo o para el ejercicio de sus derechos (por ejemplo, los ámbitos de la política, el mercado laboral, la familia, el acceso a la educación, etcétera);
- Que ese grupo resulte o haya resultado excluido de alguno o algunos de esos ámbitos por un tiempo considerable, o se haya visto discriminado, de modo que su situación de sometimiento se perpetúe.
- Que la medida adoptada sea temporal y tenga la potencialidad de cumplir el propósito de eliminar, aminorar o revertir esa exclusión o sometimiento y/o cualquier efecto discriminatorio que sufra dicho grupo²¹.

De este modo, se resalta, que una de las características de las acciones afirmativas son su flexibilidad, por ende no son inmutables lo que permite medir su eficacia, y en su caso, que las mismas puedan modificarse o desaparecer. En todo caso, al revisar su implementación en algunos casos se ha determinado su inconstitucionalidad.

En efecto, recordemos que en el caso resuelto por la Corte Suprema de Estados Unidos, ***Grutter v. Bollinger***, sostuvo que la diversidad en el cuerpo estudiantil es un interés estatal convincente **que puede justificar el uso de la raza en la admisión universitaria**. Sin embargo, si bien existía una justificación para la inclusión de estas acciones, también reafirmaron la necesidad de establecer límites en su aplicación.

Dichos límites, se dijo, tenían la intención de proteger contra dos peligros que toda acción gubernamental basada en la raza conlleva. El primero es el riesgo de que el uso de la raza se convirtiera en "estereotipos ilegítimos". Por tanto,

¹⁹ Véase SUP-JE-1142/2023 y acumulados.

²⁰ Metodología que encontramos en la Acción de Inconstitucionalidad 195/2020.

²¹ Metodología que encontramos en la Acción de Inconstitucionalidad 195/2020.



los programas de admisión no podían operar bajo la ***"creencia de que los estudiantes de minorías siempre (o incluso consistentemente) expresan algún punto de vista característico de minorías sobre cualquier tema"***.

Finalmente, en el precedente citado se sostuvo, que **las políticas de admisión conscientes de la raza deben ser limitadas en el tiempo**. En tal sentido, *"La Corte toma la palabra de la Facultad de Derecho de que no le gustaría encontrar una fórmula de admisión neutral en cuanto a la raza y que terminará su uso de preferencias raciales tan pronto como sea prácticamente posible. La Corte espera que, dentro de 25 años, el uso de preferencias raciales ya no sea necesario para promover el interés aprobado hoy."*

En el caso más reciente, ***Students for fair admissions, inc. v. President and fellows of Harvard College, and University of North Carolina, Et Al.*** (resuelto el 29 de junio de 2023), con una mayoría dividida, la Corte resolvió que los programas de admisión de dos universidades de Estados Unidos, que utilizaban la raza de los peticionarios como parámetro para la admisión no cumplían con los mandatos de la Cláusula de Igualdad de Protección, pues carecían de objetivos **suficientemente enfocados y medibles que justificaran el uso de la raza**, dado que, la empleaban de manera negativa, involucrando estereotipos raciales y carecían de un punto final, por lo que concluyó que esos programas de admisión no podían conciliarse con las garantías de la Cláusula de Igualdad de Protección de la Decimocuarta Enmienda.

En la opinión de la Corte, al aceptar programas de admisiones basados en la raza en los que algunos estudiantes pueden obtener preferencias únicamente en función de la raza, toleran precisamente lo que en el caso de **Grutter** habían señalado: el estereotipo.

"El punto de los programas de admisión de los demandados es que hay un beneficio inherente en la raza como tal, en la raza por la raza en sí misma. Los demandados lo admiten. El proceso de admisión de Harvard se basa en el pernicioso estereotipo de que "un estudiante negro generalmente puede aportar algo que una persona blanca no puede ofrecer". UNC [Universidad de North Caroline] es bastante similar. Sostiene que la raza en sí misma "dice [algo] acerca de quién eres".

Una y otra vez hemos rechazado con contundencia la noción de que los actores gubernamentales pueden asignar intencionalmente preferencias a aquellos "que pueden tener poco en común entre sí excepto el color de su piel". Todo el punto de la Cláusula de Igualdad de Protección es que tratar a alguien de manera diferente debido a su color de piel no es como tratarlo de manera diferente porque es de una ciudad o de un suburbio, o porque toca el violín mal o bien.

*"Una de las principales razones por las que la raza se trata como una clasificación prohibida es que denigra la dignidad y el valor de una persona ser juzgada por su ascendencia en lugar de por su propio mérito y cualidades esenciales". Pero cuando una universidad admite estudiantes "en función de la raza, se involucra en la asunción ofensiva y denigrante de que [estudiantes] de una determinada raza, debido a su raza, piensan de manera similar"*²².

La cuestión anterior trajo como consecuencia la eliminación de esta acción afirmativa que durante más de 23 años había permitido a ciertos colectivos estudiantiles incorporarse al sistema universitario de los Estados Unidos, siendo relevante la decisión en la medida que pone de relieve que en su adopción debe darse seguimiento a los objetivos y fijarse una temporalidad para cumplirlos.

En la Unión Europea al reconocerse el derecho a la igualdad se ha señalado que la implementación de estas medidas de compensación está justificada.

Así, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha señalado que *"el derecho a no ser discriminado en el disfrute de los derechos reconocidos en el CEDH se vulnera también si los Estados [...] no dan un trato diferenciado a las personas que se hallen en situaciones sustancialmente diferentes"*²³.

Los organismos europeos han sido muy cautelosos en la aplicación de estas medidas, tomando en cuenta las directrices de varios de los órganos de control²⁴ encargados de interpretar los tratados de derechos humanos, los cuales han resaltado que **estas medidas deben ser de carácter temporal y**

²² De manera textual se señala en la resolución de la Corte Suprema de Estados Unidos: *"The point of respondents' admissions programs is that there is an inherent benefit in race qua race—in race for race's sake. Respondents admit as much. Harvard's admissions process rests on the pernicious stereotype that 'a black student can usually bring something that a white person cannot offer.' Bakke, 438 U. S., at 316 (opinion of Powell, J.) (internal quotation marks omitted); see also Tr. of Oral Arg. in No. 20–1199, at 92. UNC is much the same. It argues that race in itself 'says [something] about who you are.' Tr. of Oral Arg. in No. 21–707, at 97; see also id., at 96 (analogizing being of a certain race to being from a rural area). We have time and again forcefully rejected the notion that government actors may intentionally allocate preference to those 'who may have little in common with one another but the color of their skin.' Shaw, 509 U. S., at 647. The entire point of the Equal Protection Clause is that treating someone differently because of their skin color is not like treating them differently because they are from a city or from a suburb, or because they play the violin poorly or well. 'One of the principal reasons race is treated as a forbidden classification is that it demeans the dignity and worth of a person to be judged by ancestry instead of by his or her own merit and essential qualities.' Rice, 528 U. S., at 517. But when a university admits students 'on the basis of race, it engages in the offensive and demeaning assumption that [students] of a particular race, because of their race, think alike,' Miller v. Johnson, 515 U. S. 900, 911–912 (1995) (internal quotation marks omitted)—at the very least alike in the sense of being different from nonminority students."*

²³ Véase TEDH, *Thlimmenos* contra Grecia [gC] (n.o 34369/97), 6 de abril de 2000, párr. 44. igualmente, TEDH, *Pretty* contra el Reino Unido (n.o 2346/02), 29 de abril de 2002, párr. 88.

²⁴ Especialmente de la ONU.



no prolongarse más allá de lo necesario para resolver la desigualdad en cuestión²⁵.

Si bien se reconoce que son pocos los casos en los que los tribunales europeos de Derechos Humanos han tenido la posibilidad de pronunciarse sobre las llamadas acciones afirmativas o medidas de acción positiva, los mismos son ilustrativos de las preocupaciones de estos organismos de si bien proporcionar un trato que favorezca a ciertos grupos la acción debe ser proporcional al desequilibrio que se pretende corregir.

Bajo este contexto, los principales asuntos del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) en materia de medidas especiales se han planteado en el marco de la igualdad de género; por ejemplo, en los casos **Badeck y Abrahamsson**, que, definen los límites de las medidas especiales que pueden adoptarse para compensar desventajas anteriores sufridas durante años por, en estos casos concretos, las mujeres trabajadoras²⁶.

En el caso **Georg Badeck y otros** (28 de marzo de 2000), el Tribunal de Justicia declaró que una acción encaminada a promover prioritariamente a las candidatas femeninas en los sectores de la función pública en los que se encuentran infrarrepresentadas debe considerarse compatible con el Derecho comunitario:

- Cuando no conceda de modo automático e incondicional preferencia a las candidatas femeninas que tengan una cualificación igual a la de sus competidores masculinos y
- Cuando las candidaturas sean objeto de una apreciación objetiva que tenga en cuenta las situaciones particulares de naturaleza personal de todos los candidatos.

En el caso de la señora **Abrahamsson** y el señor **Anderson**, por una parte, y la señora **Fogelqvist**, se hace referencia a la validez de la legislación sueca. La disposición establecía que los candidatos de un sexo infrarrepresentado que tuvieran calificación suficiente para desempeñar el puesto debían recibir prioridad, *a menos que la diferencia entre las calificaciones de los candidatos fuera tan grande que se quebrara el requisito de la objetividad en la designación*.

²⁵ Véase Recomendación general n.º 32: Significado y alcance de las medidas especiales en la Convención internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial», Doc. OnU CERD/C/gC/32, 24 de septiembre de 2009.

²⁶ Véase AGENCIA EUROPEA DE DERECHOS FUNDAMENTALES Y TRIBUNAL EUROPEO DE DERECHOS HUMANOS: Manual de legislación europea contra la discriminación. Luxemburgo, 2011. pp. 41, disponible en <https://inclusion.seg-social.es/oberaxe/ficheros/documentos/ManualLegislacionEuropeaContraDiscriminacion.pdf>

El TJUE consideró que la legislación concedía, en la práctica, automáticamente prioridad a los candidatos del sexo infrarrepresentado y que el hecho de que la disposición sólo lo excluyera en el caso de existir diferencias importantes de cualificación no era suficiente para evitar que la disposición tuviera efectos desproporcionados.

Regresando al ámbito americano, encontramos el caso de la Corte Constitucional de Colombia, la cual ha tenido la oportunidad de pronunciarse en torno a las acciones afirmativas, señalando las características generales y los requisitos establecidos por su propia jurisprudencia para que las autoridades las implementen, pues no todas ellas se ajustan a la Constitución Política y pueden constituir tratos discriminatorios que transgreden el orden constitucional²⁷.

En este sentido, esa Corte ha señalado los siguientes criterios para determinar que una medida afirmativa o de discriminación positiva se ajusta a la Constitución²⁸:

- Deben ser **transitorias y temporales**, de tal manera que no perpetúen desigualdades en contra de aquellos grupos o personas que no se ven favorecidos por las medidas adoptadas.
- Deben estar encaminadas a **corregir tratos discriminatorios**, por lo que consagran tratos desiguales pero constitucionales que intentan terminar con situaciones históricas, culturales o sociales de trato discriminatorio.
- Son medidas de grupo que deben ser expresamente autorizadas por la ley o por actos administrativos, dependiendo de la situación concreta.
- Se implementan en situaciones de escasez de bienes o servicios.
- Son diseñadas para **favorecer un grupo determinado de personas**, por lo que no son válidas si se aplican de manera general.

Un ejemplo de resolución que ha emitido es la siguiente:

Sentencia C-519 de 2019: *“En la realidad, las personas no son iguales y prescribe que deben establecerse medidas jurídicas que reviertan el estado de cosas inequitativo, es decir, que reacomoden la diferencia. Se trata de otorgar derechos e implementar acciones afirmativas que favorezcan a las personas y grupos vulnerables, así como remuevan obstáculos que tienen para desarrollar su vida diaria. Este tipo de igualdad es consciente y sensible de la posición que ocupa el individuo en la sociedad y de su pertenencia al grupo excluido. En otras palabras, permite evidenciar una marginación estructural que padece un colectivo en una sociedad y revertir esa situación (...) si existe una igualdad en el*

²⁷ Véase Corte Constitucional de Colombia, sentencia C-1036 de 2003.

²⁸ Véase Corte Constitucional de Colombia, sentencia C-1036 de 2003.



mundo real, el tratamiento igualitario en sentido formal será más importante. Además, una paridad material y sustantiva subsana los vacíos y los efectos negativos que puede traer una igualdad fundada exclusivamente en un aspecto formal, como son el extremo individualismo en su análisis de razonabilidad, la ceguera ante la exclusión estructural que sufren algunos colectivos y las consecuencias inequitativas que pueden traer los tratos neutrales que no revisan la realidad".

Organismos Internacionales de derechos humanos

El Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial

En la recomendación general número 32, *significado y alcance de las medidas especiales en la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial*, el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial (CEDR), sostuvo que, el concepto de medidas especiales se basa en el principio de que las leyes, políticas y prácticas adoptadas y aplicadas para cumplir las obligaciones previstas en la Convención deben complementarse, cuando las circunstancias lo aconsejen, con la adopción de medidas especiales temporales destinadas a garantizar el disfrute pleno e igual de los derechos humanos y las libertades fundamentales por los grupos desfavorecidos.

Refirió que las medidas especiales forman parte del conjunto de disposiciones de la Convención encaminadas a eliminar la discriminación racial, para cuyo cumplimiento será necesario aplicar fielmente todas las disposiciones de la Convención.

En el mismo instrumento, la CEDR, señaló, que las medidas especiales han de ser adecuadas a la situación que quiere remediarse, ser legítimas, ser necesarias en una sociedad democrática, respetar los principios de justicia y proporcionalidad y ser temporales.

Estas medidas deben concebirse y aplicarse en función de las necesidades y basarse en una evaluación realista de la situación actual de las personas y las comunidades afectadas. Las evaluaciones de la necesidad de medidas especiales deben basarse en datos precisos, desglosados por raza, color, linaje y origen étnico o nacional y que incorporen una perspectiva de género, sobre las condiciones socioeconómicas y culturales de los diversos grupos de población y su participación en el desarrollo social y económico del país.

Además, que los Estados parte deben asegurarse de que las medidas especiales se conciban y apliquen después de haber consultado a las comunidades beneficiarias y con la participación activa de estas comunidades.

Por otra parte, señaló, **que las medidas especiales no han de mantenerse en vigor "después de alcanzados los objetivos para los cuales se tomaron"**. Esta limitación de la aplicación de medidas especiales es de carácter esencialmente funcional y está relacionada con un objetivo: las medidas deben dejar de aplicarse cuando se hayan alcanzado de manera sostenible los objetivos para los cuales se aplicaron, o sea los objetivos de igualdad. El plazo permitido para la aplicación de las medidas variará según cuáles sean sus objetivos, los medios utilizados para alcanzarlos y los resultados de su aplicación. **Por consiguiente, las medidas especiales deben ajustarse considerablemente para que respondan a las necesidades particulares de los grupos o individuos interesados.**

Finalmente, se destaca, lo relativo a la exigencia de que se limite el período para el cual se hayan adoptado las medidas **conlleva la necesidad, como en el diseño e iniciación de las medidas, de un sistema continuo de seguimiento de la aplicación y los resultados que utilice métodos de evaluación cuantitativa o cualitativa, según proceda**. Los Estados parte deben determinar con detenimiento las posibles consecuencias negativas para los derechos humanos de las comunidades beneficiarias de la suspensión abrupta de las medidas especiales, máxime si estas se han adoptado por un período prolongado.

De lo anterior, se concluye, que la admisión de las medidas especiales, deben tener como única finalidad la eliminación de las desigualdades existentes y la prevención de futuros desequilibrios.

Comité para la Eliminación de la Discriminación Contra la Mujer

El Comité para la Eliminación de la Discriminación Contra la Mujer (CEDCM) ha detallado que estas *«medidas especiales de carácter temporal» pueden incluir el «trato preferencial, el reclutamiento, contratación y promoción dirigidos a determinadas personas y los sistemas de cuotas»*²⁹.

Las medidas que se adopten en virtud del párrafo 1 del artículo 4 por los Estados Parte deben tener como finalidad acelerar la participación en condiciones de igualdad de la mujer en el ámbito político, económico, social, cultural y civil, o en cualquier otro ámbito. El Comité consideró la aplicación de estas medidas no como excepción a la regla de no discriminación sino como forma de subrayar que las medidas especiales de carácter temporal son parte de una estrategia necesaria de los Estados Parte para lograr la igualdad

²⁹ CEDCM, «Recomendación General No. 25: El párrafo 1 del artículo 4 de la Convención (medidas especiales de carácter temporal) », Doc. ONU A/59/38(SUPP), 18 de marzo de 2004, parr. 22.



sustantiva o de facto de la mujer y el hombre en el goce de sus derechos humanos y libertades fundamentales.

En esta Recomendación General número 25, sostuvo, que el término “medidas” abarca una amplia gama de instrumentos, políticas y prácticas de índole legislativa, ejecutiva, administrativa, y reglamentaria, como pueden ser los programas de divulgación o apoyo; la asignación o reasignación de recursos; el trato preferencial; la determinación de metas en materia de contratación y promoción; los objetivos cuantitativos relacionados con plazos determinados; y los sistemas de cuotas.

La elección de una **“medida” en particular dependerá del contexto en que se aplique el párrafo 1 del artículo 4 y del objetivo concreto que se trate de lograr.** La adopción y la aplicación de medidas especiales de carácter temporal pueden dar lugar a un examen de las cualificaciones y los méritos del grupo o las personas a las que van dirigidas y a una impugnación de las preferencias concedidas a mujeres supuestamente menos cualificadas que hombres en ámbitos como la política, la educación y el empleo.

Dado que las medidas especiales de carácter temporal tienen como finalidad acelerar el logro de la igualdad sustantiva o de facto, las cuestiones de las cualificaciones y los méritos, en particular en el ámbito del empleo en el sector público y el privado, tienen que examinarse detenidamente para ver si reflejan prejuicios de género, ya que vienen determinadas por las normas y la cultura.

En el proceso de nombramiento, selección o elección para el desempeño de cargos públicos y políticos, también es posible que haya que tener en cuenta otros factores aparte de las cualificaciones y los méritos, incluida la aplicación de los principios de equidad democrática y participación electoral.

Como conclusión de todo el marco normativo anterior, podemos establecer que las acciones afirmativas constituyen una medida compensatoria para situaciones en desventaja, que tienen como propósito revertir escenarios de desigualdad histórica y de facto que enfrentan ciertos grupos humanos en el ejercicio de sus derechos, y con ello, garantizarles un plano de igualdad sustancial en el acceso a los bienes, servicios y oportunidades.

Sus características principales son las siguientes:

- **Temporales**, porque constituyen un medio cuya duración se encuentra condicionada al fin que se proponen;
- **Proporcionales**, al exigírseles un equilibrio entre las medidas que se implementan con la acción y los resultados por conseguir, y sin que se produzca una mayor desigualdad a la que pretende eliminar;

- **Razonables y objetivas**, ya que deben responder al interés de la colectividad a partir de una situación de injusticia para un sector determinado.

- **Flexibles**: Las medidas no son fijas e inmutables, sino que deben revisarse y evaluarse y modificarse en atención a la eficacia de las medidas derivado de la situación de evolución de los grupos a los que ha sido destinada.

El objetivo central de las acciones afirmativas en materia electoral, descansa en **la realización del derecho a la participación y a la representatividad política de aquellos grupos que históricamente han sido discriminados e invisibilizados, por tanto constituyen un instrumento idóneo para concretizar el pluralismo nacional.**

Al ser medias transitorias y temporales, no deben perpetuar desigualdades en contra de aquellos grupos o personas que no se ven favorecidos por las medidas adoptadas.

Al implementarse, debe evitarse que las disposiciones tengan efectos desproporcionados, por lo que no pueden ser incondicionales y absolutas.

La exigencia de que se limite el período para el cual se hayan adoptado las medidas **conlleva la necesidad, tanto en el diseño e iniciación de las medidas, de un sistema continuo de seguimiento de la aplicación y los resultados que utilice métodos de evaluación cuantitativa o cualitativa, según proceda.**

Se debe determinar con detenimiento las posibles consecuencias negativas para los derechos humanos de las comunidades beneficiarias de la suspensión abrupta de las medidas especiales, máxime si estas se han adoptado por un período prolongado.

La Corte Suprema de Estados Unidos en la aplicación del principio de no discriminación y de igualdad de trato —recogido en la 14ª enmienda— ha tenido una evolución jurisprudencial que la llevó en un principio a aceptar la adopción de acciones afirmativas o medidas de compensación y muy recientemente a declarar su inconstitucionalidad.

Lo anterior, bajo el razonamiento de que en su implementación carecían de objetivos **suficientemente enfocados y medibles** que justificaran el uso de **la raza**, dado que, la empleaban de manera negativa, involucrando estereotipos raciales y **carecían de un punto final.**

Sobre la temporalidad de su implementación, en la Unión Europea, han sido muy cautelosos en la aplicación de estas medidas, tomando en cuenta las



directrices de varios de los órganos de control³⁰ encargados de interpretar los tratados de derechos humanos, los cuales han resaltado que estas medidas deben ser de carácter temporal y no prolongarse más allá de lo necesario para resolver la desigualdad en cuestión.³¹

Las acciones afirmativas al tener una naturaleza flexible y no inmutable admiten modificaciones, en todo caso, debe analizarse si las nuevas medidas son razonable y objetivamente procuran una mejor participación de los grupos a los que van dirigidas.

7. ESTUDIO DE FONDO

Por razón de orden y método, este Tribunal se avocará al estudio de los agravios expuestos, realizando un examen en conjunto, atendiendo a la estrecha vinculación que pudieran guardar entre sí, o bien por separado, ya sea en el propio orden en que se hayan planteado o en orden diverso, según amerite el caso; sin que esta metodología cause lesión a la parte actora, dado que es de explorado derecho que no es la forma como se estudian los agravios lo que puede originar una lesión, sino la ausencia de pronunciamiento sobre alguno de ellos, tal como lo establece la Jurisprudencia 4/2000 de rubro: **“AGRAVIOS, SU EXAMEN EN CONJUNTO O SEPARADO, NO CAUSA LESIÓN**³²”.

7.1. Agravios respecto a la fundamentación y motivación del Acuerdo.

En relación a los siguientes agravios:

a) Que el Acuerdo impugnado incumple con regla de congruencia interna y externa, además de incumplir con una adecuada motivación del mismo, por lo que se vulneran principios constitucionales contenidos en el artículo 17 de la Constitución Federal, ya que la medida afirmativa no garantiza derechos a favor de personas integrantes de la diversidad sexo genérica.

b) Que del contenido de la tesis de jurisprudencia 28/2009 de la Sala Superior; el amparo del derecho de petición política no fueron colmados por el Consejo General al emitir el acuerdo que se combate, puesto que no solo deja de dar respuesta puntual, lo grave es que deja de garantizar el ejercicio efectivo de derechos político electorales de personas integrantes de la diversidad sexual, al aprobar acciones afirmativas puramente testimoniales e ineficaces para

³⁰ Especialmente de la ONU.

³¹ Véase Recomendación general n.º 32: Significado y alcance de las medidas especiales en la Convención internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial», Doc. OnU CERD/C/gC/32, 24 de septiembre de 2009.

³² Consultable en Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 4, Año 2001, páginas 5 y 6.

garantizar el acceso efectivo a cargos de elección popular. No informa de manera clara, la estrategia que haya empleado para garantizar el acceso a cargos efectivos, dejando con ello de motivar adecuadamente el acuerdo impugnado.

Los agravios son **INFUNDADOS**.

A juicio de este organismo jurisdiccional, es importante referir que cualquier acto de un órgano de autoridad, debe cumplir las exigencias constitucionales de fundamentación y motivación, la forma de satisfacerlas debe ser acorde a la naturaleza particular del acto emitido, de modo que cuando se trata de un acto complejo, la fundamentación y motivación se puede contener y revisar en los acuerdos o actos precedentes llevados a cabo durante el procedimiento.

Así, conforme al artículo 16 de la Constitución, la motivación se cumple con la expresión de las circunstancias particulares o causas inmediatas tomadas en consideración para la emisión del acto, para lo cual debe existir adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables, a fin de evidenciar que las circunstancias invocadas como sustento del acto actualizan el supuesto normativo del precepto citado por el órgano de autoridad. Postulado que es concordante además con lo sostenido en la jurisprudencia **5/2002**, emitida por la Sala Superior de rubro: ***“FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN. SE CUMPLE SI EN CUALQUIER PARTE DE LA RESOLUCIÓN SE EXPRESAN LAS RAZONES Y FUNDAMENTOS QUE LA SUSTENTAN, LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE AGUASCALIENTES Y SIMILARES³³”***.

En el caso concreto, este Tribunal estima que no le asiste la razón a *la parte actora* responsable sí tomó en consideración los datos históricos y la proporción de la población tal como consta en el acuerdo controvertido, toda vez que contrario a lo que sostienen, se advierte que la.

Para demostrarlo, se transcriben los considerandos 3.2 y 3.3 del Dictamen, en cuya parte total se expresa el estudio de los datos tomados en cuenta por la responsable, a saber:

[...]

“3.2 Personas de la Diversidad Sexual en el estado de Puebla

De acuerdo a la ENDISEG 2021, en México, la población LGBTTTIQA+ asciende a cinco millones de personas (5.1 % de la población de 15 años y más), lo que significa que una de cada 20 personas se identifica como población LGBTTTIQA+.

³³ Consultable en: Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 6, Año 2003, páginas 36 y 37.



En el estado de Puebla, 5 de cada 100 personas se reconocen como parte de la comunidad LGBTTTIQA+. En otras palabras, el 5.4 por ciento de los habitantes del estado de 15 años y más, se autodeterminan como personas lesbianas, gays, bisexuales, transexuales, intersexuales, entre otras diversidades sexuales, Puebla entra dentro de las 10 entidades mexicanas con mayor población LGBTTTIQA+. De manera proporcional, el 5.1 por ciento de las personas del país, de 15 años y más, son LGBTIQA+ habitantes. de las cuales las 1,338,504 cuentan con edades de 18 a 29 años mismas que representan el 20.33% de total del estado.

La Declaración Universal de los Derechos Humanos, es un instrumento con el fin común por el que todos los pueblos y naciones que son parte, promuevan, mediante la enseñanza y la educación; el respeto a estos derechos y libertades tal y como lo dispone el artículo 1 "Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos".

Ahora bien, como consecuencia de lo arriba analizado, esta autoridad administrativa electoral considera importante establecer una base sólida para garantizar la participación de este grupo en el proceso electoral que se avecina; tomando en cuenta lo establecido por la jurisprudencia y las experiencias adquiridas en procesos electorales pasados.

3.3 Participación político electoral de las personas de la diversidad sexual en el estado de Puebla en el último proceso electoral

En materia político electoral, en el Proceso Electoral Estatal Ordinario 2020-2021, el Consejo General, aprobó el Acuerdo identificado con la clave alfanumérica CG/AC-028/2021 POR EL QUE SE DETERMINAN ACCIONES AFIRMATIVAS EN FAVOR DE GRUPOS SOCIALES EN SITUACION DE VULNERABILIDAD, PARA EL PROCESO ELECTORAL ESTATAL ORDINARIO CONCURRENTES 2020-2021. Se estableció como piso mínimo exigible a los partidos políticos, postulando al menos una fórmula de candidaturas integrada por personas de la diversidad sexual en cualquier lugar de su lista de candidaturas a diputaciones por el principio de representación proporcional, en dicha fórmula no se considerará, de manera excepcional, el principio de homogeneidad y alternancia de género, establecidos en el artículo 201 del Código.

Asimismo, la medida señalada se constituye en un piso mínimo, a partir del cual los partidos políticos y las coaliciones, en cumplimiento a sus fines, constitucionalmente establecidos, están en posibilidad de postular a un número mayor de personas de este grupo social en situación de vulnerabilidad a candidaturas a cargos de elección popular; específicamente diputaciones e integrantes de ayuntamientos, a fin de establecer un parámetro progresivo del ejercicio del derecho al voto pasivo de las personas que conforman dicha porción poblacional y como una forma de hacer posible su acceso, al ejercicio del poder público.

Este apartado describirá el nivel de representación política con la que cuentan actualmente las personas de la Diversidad Sexual en las elecciones locales de Puebla. Para ello se utilizarán los datos del Proceso Electoral Ordinario más reciente.

Es por ello que, del análisis realizado al proceso electoral, se advirtió que la participación de la población de la comunidad LGBTTTIQA+ en la entidad, a través de la postulación por parte de los partidos políticos, con registro o acreditación vigente en la actualidad, estuvo representada como a continuación se explica.

3.4 Candidaturas a personas de la Diversidad Sexual en el último proceso electoral local de Puebla

TEEP-JDC-134/2023 Y ACUMULADOS

En las elecciones de 2021 fueron postuladas, por los partidos que actualmente cuentan con registro c acreditación vigente ante este Instituto, 24,637 candidaturas a cargos de elección popular.

ACCIONES AFIRMATIVAS PEEO 2020-2021		
DIPUTACIONES POR PRINCIPIO DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL		
GRUPO VULNERABLE	TOTAL	
	POSTULADOS	ELECTOS
Personas Indígenas	32	6
Mujer	22	2
Hombre	10	4
Personas con Discapacidad	26	
Mujer	6	0
Hombre	20	0
Personas de la Diversidad Sexual	28	0
Mujer	6	0
Hombre	22	0

ACCIONES AFIRMATIVAS PEEO 2020-2021		
DIPUTACIONES POR PRINCIPIO DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL		
GRUPO VULNERABLE	TOTAL	
	POSTULADOS	ELECTOS
Personas Indígenas	908	174
Mujer	473	84
Hombre	435	90
Personas con Discapacidad	12	3
Mujer	6	0
Hombre	3	0
Personas de la Diversidad Sexual	30	1
Mujer	23	1
Hombre	7	0
Las postulaciones se realizaron en 56 Municipios, dentro de los cuales se encuentran los 46 considerados como Indígenas para dicho proceso electoral.		

Se estima adecuado únicamente proporcionar un mínimo obligatorio, de forma que la media de postulaciones de personas de la diversidad sexual sea mayor, sin que ello implique fijar un valor máximo. Esto de conformidad con lo señalado por la Sala Superior del TEPJF al resolver el expediente identificado con la clave SUP-RAP-21/2021 Y ACUMULADOS, al establecer que las acciones afirmativas, apenas constituyen el piso mínimo a partir del cual deberán evolucionar progresivamente.

[...]

En ese tenor, contrario a lo aducido por la parte actora, se aprecia que la responsable sí consideró la situación política y social en el Estado de Puebla del grupo al que pertenecen la parte actora.

Asimismo, se tomaron en cuenta los acuerdos CG-AC-026/2023 denominado "ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO ELECTORAL DEL ESTADO, POR EL QUE APRUEBA LA EMISIÓN DE LA CONVOCATORIA DIRIGIDA A PERSONAS DE LA DIVERSIDAD SEXUAL, PARA EL PRÓXIMO PROCESO ELECTORAL ESTATAL ORDINARIO CONCURRENTES 2023-2024.", emitido por el Instituto Electoral local, mismo que obran tanto en autos, como en la página de internet del citado órgano administrativo electoral, del



que se desprende que la responsable analizó la implementación de las acciones afirmativas.

Para ello, la etapa consultiva se llevó a cabo del seis al veinte de septiembre de dos mil veintitrés, recabando la opinión de las personas de la comunidad LGBTTTIQA+, mediante un cuestionario que se publicó en la página de internet del *Instituto* y a través del cual se recabaron las opiniones de forma electrónica y durante esta etapa, se recibieron propuestas y/o sugerencias en la Oficialía de Partes del Instituto.

Así mismo, se llevó a cabo, el doce de septiembre de dos mil veintitrés, el Foro de Consulta a las Personas de la Diversidad Sexual, con el objetivo de incentivar en Puebla, la participación y representación político-electorales, así como para que estas propusieran la forma de acreditar de manera efectiva su pertenencia a un grupo de la Diversidad Sexual.

Una vez concluida la etapa consultiva, se procesó la información recibida con motivo de la consulta, generándose con ello el *"INFORME SOBRE LOS RESULTADOS DE LAS CONSULTAS EN MATERIA POLITICO-ELECTORAL DE CARACTER LIBRE, PREVIA, INFORMADA Y DE BUENA FE, A FIN DE EMITIR OPINIONES Y PROPUESTAS QUE SIRVAN DE ORIENTACIÓN EN LA EVENTUAL IMPLEMENTACIÓN DE ACCIONES AFIRMATIVAS, EN FAVOR DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD, DE LA DIVERSIDAD SEXUAL Y MIGRANTES, PARA EL PROCESO ELECTORAL ESTATAL ORDINARIO CONCURRENTES 2023- 2024"*.

Finalmente, el nueve de diciembre de dos mil veintitrés, se remitió a la Comisión Especial, el *"PROYECTO DE DICTAMEN DE LA COMISIÓN ESPECIAL PARA LA ELABORACIÓN Y SEGUIMIENTO DE LAS DISPOSICIONES EN MATERIA DE ACCIONES AFIRMATIVAS POR EL QUE SE PROPONEN ACCIONES AFIRMATIVAS EN FAVOR DE PERSONAS DE LA COMUNIDAD LGBTTTIQA+ PARA EL PROCESO ELECTORAL 2023-2024"*, para su análisis y en su caso, aprobación.

Lo anterior, para definir la inclusión de dicho sector en la implementación de las respectivas acciones afirmativas y asegurar así, la postulación de personas de esa comunidad a un cargo de elección popular.

En ese contexto, se determinó que se realizarían los trabajos necesarios que permitieran tutelar de manera efectiva los derechos político-electorales de los integrantes de la comunidad LGBTTTIQA+ en los procesos electorales, debiéndose garantizar su participación en la vida democrática y facultándose a la *"Comisión Especial para la Elaboración y Seguimiento de las"*

Disposiciones en Materia de Acciones Afirmativas” para el seguimiento y atención del tema.

En relación con los disensos en estudio, del acuerdo controvertido se desprende que el eje rector, para que las personas objeto de las acciones afirmativas estén representadas en los órganos de gobierno, es conforme al porcentaje de la población integrante de la comunidad LGBTTTIQA+ existente en el Estado, tomándose en cuenta dicho porcentaje a nivel estatal, siendo esto el parámetro o medida más justa, equitativa y efectiva que la responsable consideró.

Así, en el Dictamen se estableció el porcentaje de la población perteneciente a la comunidad LGBTTTIQA+ existente en el Estado así como su participación en el anterior proceso electoral estatal.

De lo anterior, se advierte que la responsable sí consideró los datos para la adopción de acciones afirmativas, esto es, el porcentaje o proporción, lo cual es equivalente, ya que se refiere a la participación de la comunidad LGBTTTIQA+ respecto al Estado, pudiéndose inferir del mismo acuerdo que las operaciones exactas dependerán del tipo de cargos de elección a elegir (diputaciones o ayuntamientos).

En ese tenor, se desvirtúan las afirmaciones de los enjuiciantes, en cuanto al señalamiento de que las acciones afirmativas no son proporcionales ni idóneas, al haberse establecido los parámetros históricos y cuantitativos.

En consecuencia, devienen infundadas las alegaciones de *la parte actora*, porque la responsable si tomó en cuenta, tanto los datos de la participación histórica de la comunidad LGBTTTIQA+; así como, la proporción o porcentaje de la población general, sobre el número de habitantes integrantes de dicha comunidad en el estado, a fin de determinar la procedencia y distribución de las acciones afirmativas.

Por lo anterior es evidente que el Acuerdo sí cuenta con una adecuada fundamentación y motivación resultando esto en una congruencia externa e interna, con lo que cumple con lo establecido en la jurisprudencia 28/2009 de la Sala Superior, de rubro: **“CONGRUENCIA EXTERNA E INTERNA. SE DEBE CUMPLIR EN TODA SENTENCIA³⁴”**.

Por otra parte, en relación a lo manifestado por la *parte actora*, respecto a que el acuerdo impugnado deja de garantizar el ejercicio efectivo de derechos político electorales de personas integrantes de la diversidad sexual, al aprobar

³⁴ Visible en: Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 3, Número 5, 2010, páginas 23 y 24.



acciones afirmativas puramente testimoniales e ineficaces para garantizar el acceso efectivo a cargos de elección popular, dicha manifestación será atendida en el siguiente apartado.

7.2. Agravios relativos a la efectividad de la acción afirmativa.

En este apartado se estudiarán de manera conjunta los siguientes agravios:

c) Que la medida afirmativa adoptada por el Consejo General del OPL de Puebla, no colma los parámetros que la Sala Superior del TEPJF marcó para el establecimiento de acciones afirmativas dentro del expediente: SUP-REC-28/2019 (en materia indígena). Al resultar ineficaces las medidas afirmativas adoptadas “a favor” de personas de la diversidad sexual y de género, la garantía del derecho de acceso afectivo al cargo electivo, se vulnera completamente.

d) Qua la medida adoptada no garantiza el acceso efectivo a una diputación local. La adopción de medidas afirmativas, deben orientarse al aseguramiento del derecho de acceso al cargo y no únicamente garantizar el derecho a que una persona sea postulada al cargo.

e) La medida adoptada no garantiza el acceso efectivo a la integración de ayuntamientos, pues únicamente se obliga a partidos y coaliciones, a registrar una fórmula de regiduría en cualquier de los 217 ayuntamientos.

g) Que dicho Dictamen no cuenta con reglas de ajuste que garanticen el acceso e integración efectiva en los órganos de representación política, a las personas pertenecientes a la diversidad sexual, ya que con ellas se evita que los partidos políticos hagan nulo el derecho de la población LGBTTTIQA+ de estar debidamente representado.

h) Que el Dictamen del Acuerdo impugnado establece el lugar ocho de la lista de postulaciones de la diversidad sexual por vía de representación proporcional, lo cual no garantiza de manera efectiva el derecho de representación efectiva, por lo que resultaría razonable que dichas postulaciones se hagan en los primeros lugares de la lista, donde efectivamente puedan llegar a ser electos.

i) Las acciones afirmativas implementadas por el OPLE para la comunidad LGBTTTIQA+ resultan desproporcionadas y deficientes tanto en diputaciones como en ayuntamientos, ya que no logra garantizar de manera efectiva la representación de las personas de la diversidad, primero porque cuantitativamente son insuficientes los cargos en relación con la población que se busca representar y en segundo lugar porque el diseño de las mismas no garantiza la integración en los órganos de representación.

j) Las acciones afirmativas tomadas por el OPLE no son proporcionales debido a que son deficientes y dejan a la población LGBTTTIQA+ muy lejos de la posibilidad de postular, representar e integrar efectivamente en los cargos de diputaciones y ayuntamientos.

Este Tribunal declara **INFUNDADOS** los agravios, por lo que se explica:

Las acciones afirmativas, si bien tienen su origen en el principio de igualdad ante la ley, la Sala Superior ha sostenido que constituyen una medida compensatoria para situaciones en desventaja, que tienen como propósito revertir escenarios de desigualdad histórica y de facto que enfrentan ciertos grupos humanos en el ejercicio de sus derechos y ,con ello, garantizarles un plano de igualdad sustancial en el acceso a los bienes, servicios y oportunidades de que disponen la mayoría de los sectores sociales.

De acuerdo con dicho criterio, este tipo de acciones se caracterizan por ser:

- Temporales, porque constituyen un medio cuya duración se encuentra condicionada al fin que se proponen;
- Proporcionales, al exigírseles un equilibrio entre las medidas que se implementan con la acción y los resultados por conseguir, y sin que se produzca una mayor desigualdad a la que pretende eliminar, y
- Razonables y objetivas, ya que deben responder al interés de la colectividad a partir de una situación de injusticia para un sector determinado.

El derecho a la igualdad y no discriminación se encuentra garantizado a nivel constitucional³⁵ y convencional³⁶, por la necesaria relación que guarda con la garantía, respeto y protección de otros derechos, nuestro ordenamiento jurídico también lo considera un principio que guía la actuación de las autoridades en todos sus niveles, desde la implementación de políticas públicas hasta en aspectos relacionados con su conformación organizacional³⁷.

³⁵ Artículo 1 y 4 de la Constitución federal.

³⁶ Artículos 1.1 y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 2.1 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos; así como todo el articulado de la Convención Interamericana contra toda Forma de Discriminación e Intolerancia, ratificada por México en noviembre de dos mil diecinueve.

³⁷ Ver Sentencia SUP-REC-117/2021.



Ese doble carácter ha llevado a la Corte Interamericana de Derechos Humanos a considerar que, como derecho y principio, la igualdad también es una norma imperativa de derecho internacional³⁸.

En ese sentido, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 1º y 4º de la Constitución federal, el derecho y principio a la igualdad y no discriminación impone a los Estados la obligación de diseñar, regular e implementar programas o políticas públicas, reconociendo las necesidades, dificultades y desventajas que enfrentan los grupos en situación de vulnerabilidad **y, al efecto, tomar medidas especiales o afirmativas para abordar la discriminación indirecta y estructural que resienten tales personas, pues solo de esa forma puede alcanzarse su "igualdad de hecho"**.

Es ahí donde encuentra su fundamento la implementación de acciones afirmativas en materia electoral, pues es deber del Estado, incluyendo a las autoridades electorales, el implementar todas las medidas necesarias para materializar la igualdad en el ámbito político electoral que debe estar absolutamente exento de actos de discriminación y exclusión³⁹.

Por tanto, en el caso de las acciones afirmativas que se establecen en favor de grupos en situación de vulnerabilidad, si bien estas tienen una base constitucional y con ellas se busca compensar la desigualdad estructural e histórica en la que las personas que los conforman se han encontrado, particularmente, respecto de sus derechos político-electorales; lo cierto es que para su implementación no se establece, propiamente, un estándar determinado y concreto respecto de sus alcances -si bien se pueden fijar determinados porcentajes-, en referencia a las distintas personas que pertenecen a cada uno de los grupos, que permita establecer un orden de prelación entre estos.

De ahí que, para garantizar el ejercicio de tales derechos se necesita de las adecuaciones legislativas a la normativa electoral en cada ámbito (federal o local), así como de las determinaciones que en ejercicio de la facultad

³⁸ Opinión Consultiva OC-18/03, párr. 101; *Caso Espinoza González Vs. Perú*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 20 de noviembre de 2014. Serie C No. 289, párr. 216; *Caso Atala Riffo y niñas Vs. Chile*. Fondo, Reparaciones y Costas, párr. 79; *Caso Duque Vs. Colombia*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, párr.91; *Caso I.V. Vs. Bolivia*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 30 de noviembre de 2016. Serie C No. 329, párr. 238, y *Caso Flor Freire Vs. Ecuador*, párr. 109.

³⁹ Corte IDH. Condición jurídica y derechos de los migrantes indocumentados. Opinión Consultiva OC-18/03 de 17 de septiembre de 2003. Serie A No. 18, párrafo 104; y Corte IDH. Identidad de género, e igualdad y no discriminación a parejas del mismo sexo. Obligaciones estatales en relación con el cambio de nombre, la identidad de género, y los derechos derivados de un vínculo entre parejas del mismo sexo (interpretación y alcance de los artículos 1.1, 3, 7, 11.2, 13, 17, 18 y 24, en relación con el artículo 1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-24/17 de 24 de noviembre de 2017. Serie A No. 24, párrafo 65.

reglamentaria pueden implementar las autoridades administrativas electorales⁴⁰.

Si bien para la implementación del principio de paridad, así como de las acciones afirmativas, se debe también garantizar, en la medida de lo posible, una mínima intervención en los asuntos internos de los partidos políticos (autodeterminación y auto organización), lo cierto es que en el caso de dicho principio sí se establece constitucionalmente un piso mínimo entre ambos géneros (mujeres y hombres), el cual resulta ineludible a los partidos so pretexto de su vida interna.

No obstante, para el caso de las acciones afirmativas, por sus características ya descritas (temporales, proporcionales, razonables y objetivas) su alcance no podría implicar, necesariamente, una prevalencia de los derechos de unas personas sobre los de otras, ya que se trata de garantizar proporcionalmente, razonable y objetivamente los derechos de todas las personas pertenecientes a dicho grupos en la mayor medida posible.

Esto, según la normativa aplicable (para la cual existe una libertad configurativa a cargo del órgano legislativo) y el contexto fáctico que impera en cada caso, pues con dichas acciones se busca potenciar las posibilidades de que, como en el caso concreto, las personas en situación de vulnerabilidad en una determinada demarcación electoral puedan, eventualmente, acceder a cargos de elección popular, lo que, finalmente, se podrá concretar con los resultados electorales que pudieran obtener las opciones políticas que las postulan, los cuales, desde luego, al momento de las postulaciones de las diversas candidaturas resultan ser todavía indeterminados.

De ahí que, por principio de cuentas, de la lectura del Acuerdo, se advierte que el Instituto Electoral del Estado sí estableció acciones afirmativas específicas que cumplen con las cualidades de ser temporales, proporcionales, razonables y objetivas.

Efectivamente, en el Acuerdo y Dictamen se advierte la previsión de disposiciones encaminadas a garantizar no solo la inclusión de las personas pertenecientes a los grupos de atención prioritaria en las candidaturas, sino,

⁴⁰ En tal sentido, se atiende a la razón esencial que informa el criterio contenido en la jurisprudencia 9/2021 de la Sala Superior de este Tribunal de rubro PARIDAD DE GÉNERO. LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS ELECTORALES TIENEN FACULTADES PARA ADOPTAR MEDIDAS QUE GARANTICEN EL DERECHO DE LAS MUJERES AL ACCESO A CARGOS DE ELECCIÓN POPULAR EN CONDICIONES DE IGUALDAD, consultable en Gaceta Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 14, Número 26, 2021, páginas 36 y 37, y que da un ejemplo de las facultades reglamentarias de las autoridades electorales.



además, que en dicha participación tengan una mayor posibilidad de acceso a los cargos públicos en contienda.

La pretensión de *la parte actora* de garantizar una mejor posición (en los primeros lugares de la lista) para el grupo en situación de vulnerabilidad al que se auto adscriben (pertenecientes a la comunidad LGBTTTIQA+) no encuentra cabida en la normativa constitucional, convencional y legal (tanto federal como local) que impone la obligación al Estado mexicano de avanzar en la protección del principio y derecho a la igualdad de los grupos desaventajados en el país, pues ello atentaría contra la proporcionalidad que debe observarse con la implementación de estas acciones, en relación con los demás grupos, ya que se debe buscar un equilibrio entre todas las personas en situación de vulnerabilidad interesadas, por lo que en tal sentido no podría justificarse favorecer a un solo grupo en perjuicio de otros.

Igualmente, se correría el riesgo de que las acciones dejaran de resultar razonables y objetivas, pues deben tratar de responder por igual y en la medida de lo posible a la potencialización y garantía de ejercicio de los derechos político-electorales de las personas interesadas y pertenecientes a los diversos grupos en situación de vulnerabilidad.

Sin duda, como lo ha sostenido la Sala Superior, el Derecho y quienes lo aplican e interpretan, deben ser motores del avance hacia sociedades más incluyentes, de lo contrario, en palabras de la Corte Interamericana de Derechos Humanos⁴¹, se corre el grave riesgo de legitimar y consolidar distintas formas de discriminación violatorias de los derechos humanos.

Sin embargo, dichas acciones afirmativas deben ser progresivas y garantizar la participación de los diversos grupos en situación de vulnerabilidad de esta sociedad, tal y como se prevé en la ley y en los lineamientos impugnados en la instancia local, sin que de ello se desprenda una autorización para las autoridades electorales de hacer prevalecer, necesariamente, los derechos de las personas de un grupo por encima de las personas de otro, al momento de reglamentar la implementación de este tipo de acciones.

Así, de conformidad con lo dispuesto en el Acuerdo⁴², se consideró como una cuota mínima, que los partidos políticos y/o coaliciones postulen, para el caso

⁴¹ Caso *Atala Riffo y Niñas Vs. Chile*. Sentencia del 24 de febrero de 2012. Párrafo 120.

⁴² Con la finalidad de que las personas de la diversidad sexual, se encuentren representadas de forma proporcional, en los puestos de elección antes previstos, así como para disminuir la subrepresentación de este grupo, este Órgano Superior de Dirección considera necesario el establecimiento de una cuota mínima para que los partidos políticos y/o coaliciones postulen y registren personas de la diversidad sexual en los términos siguientes:

de **diputaciones por el principio de representación proporcional**, una fórmula de candidaturas de personas de la diversidad sexual, dentro de los primeros ocho lugares de la lista plurinominal.

Mientras que, **en el caso de los Ayuntamientos**, deberán registrar, en cualquiera de los 217 municipios de la Entidad, al menos una fórmula de personas de la diversidad sexual, la cual podrá ubicarse en cualquier lugar de la correspondiente planilla.

Situación que es conforme con los criterios emitidos por la Sala Superior en las sentencias de los asuntos SUP-RAP 121/2020, SUP-RAP-21/2021, SUP-REC-117/2021 y SUP-JE-1142/2023, en las que sostuvo que debe de quedar en el ámbito de decisión de los partidos la definición de los procedimientos y requisitos para la selección de sus candidaturas a las diputaciones locales, tanto por el principio de mayoría relativa como de representación proporcional, así como para los ayuntamientos, por lo cual la intervención en la vida interna de los partidos políticos que siguió al establecimiento de una cuota es mínima, pues está dirigida únicamente a garantizar la participación de todos los sectores de la sociedad y procurar una debida representación.

Así, el establecimiento de un umbral mínimo de representación, asegurar que se encuentren en las primeras posiciones de la lista de regidurías y diputaciones por el principio de representación proporcional, se encuentra garantizado en el Acuerdo, mientras que la ubicación específica en el orden de prelación de las listas de estas candidaturas, queda en el ámbito de la decisión partidista, sin que ello implique en modo alguno una autorización a los partidos para la arbitrariedad o el atropello de los derechos de las personas pertenecientes a estos grupos, ya que, conforme con su normativa y vida interna, los procesos de selección de candidaturas y el diseño de su estrategia electoral deberán postular candidaturas en dichas posiciones y conforme con los parámetros que se desprenden del Acuerdo, lo cual no les resulta disponible u opcional, pues, eventualmente, será revisado por la autoridad electoral al momento de resolver sobre la postulación de las candidaturas.

Es decir, la determinación de la ubicación específica que deberán ocupar las personas que pertenecen a los grupos en situación de vulnerabilidad en las listas de candidaturas por el principio de representación proporcional, debe de cumplir con los parámetros que se establecen, para tal efecto, en el Acuerdo,

A) *En el caso de Diputaciones por el principio de representación proporcional, se establece que deberán postular, al menos, una fórmula de candidaturas de personas de la diversidad sexual dentro de los primeros ocho lugares de la respectiva lista plurinominal.*

B) *Con relación a los Ayuntamientos, se estima adecuado que los partidos políticos postulen, en cualquiera de los 217 municipios de la Entidad, al menos una fórmula de personas de la diversidad sexual, la cual podrá ubicarse en cualquier lugar de la correspondiente planilla.*



el cual establece que deben ser dentro de los primeros ocho lugares, lo cual no es restrictivo, ya que incluso podrán ser postulados en una mejor posición, para lo cual los partidos políticos cuentan con el principio de autodeterminación para concretar su ubicación específica, pero siempre dentro de los límites legales y reglamentarios (Acuerdo).

Es decir, los partidos garantizarán la representación de la población indígena, de las personas con discapacidad, así como de las personas de la diversidad sexual y demás grupos en situación de vulnerabilidad, en las candidaturas de diputaciones por el principio de representación proporcional y en las candidaturas para integrar los ayuntamientos, para efectos del cumplimiento de la acción afirmativa de que se trate.

En ese sentido, el agravio contenido en el inciso **h)** deviene en infundado.

Además, es oportuno precisar que, como ya se dijo, en el acuerdo se otorgaron acciones afirmativas en favor de diversos grupos, por ejemplo a integrantes de las comunidades indígenas, con base en datos estadísticos generados por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), respecto del Censo de Población y Vivienda correspondiente al año dos mil veinte, con la finalidad de establecer el número de municipios con población indígena que se encuentran dentro de nuestra Entidad, y en cuales de ellos, existe una cantidad igual o mayor al 40% de su población es indígena o perteneciente a los pueblos originarios, resultando un total de cuarenta y seis municipios.

Por lo que, en el caso de Diputaciones por el principio de representación proporcional, se establece que los partidos políticos deberán postular, por lo menos, una fórmula de candidaturas de personas de los pueblos y comunidades indígenas, dentro de los primeros cuatro lugares de la respectiva lista plurinominal, y con relación a los Ayuntamientos, los partidos políticos deberán postular, en cada uno de los cuarenta y seis municipios con una población indígena igual o mayor al 40%, al menos una fórmula de candidaturas de personas de los pueblos y comunidades indígenas, para la respectiva sindicatura o dentro del segmento de la segunda a la sexta regiduría, también deberán postular, al menos una fórmula de candidaturas de personas de los pueblos y comunidades indígenas para la Presidencia Municipal, en cualquiera de los cuarenta y seis municipios señalados.

Por otra parte, en cuanto a las personas con discapacidad, según lo publicado por el Centro de Información Estadística y Geografía del Estado de Puebla, basado en el Censo de población y Vivienda, en la entidad residen un total de 1,056,839 personas con discapacidad, lo que equivale a un 16.1% de la población total, por lo que, en el caso de Diputaciones locales por el principio de representación proporcional, se determina que los partidos políticos

deberán postular, por lo menos, una fórmula de candidaturas de personas con discapacidad permanente, dentro de los primeros ocho lugares de la respectiva lista plurinominal y con relación a los Ayuntamientos, se considera adecuado que los partidos políticos postulen, en cualquiera de los doscientos diecisiete municipios de la Entidad, al menos una fórmula de personas con discapacidad permanente, la cual podrá ubicarse en cualquier lugar de la correspondiente planilla.

Así es evidente que la acción afirmativa, en favor de la comunidad a la que pertenecen los miembros de la parte actora, se considera, correcta y equitativa de acuerdo al porcentaje de población de integrantes de dicha comunidad, que como ya quedo establecido es del 5%, además es acorde con los otros dos grupos vulnerables que también obtuvieron una acción en su favor.

Por otra parte, en lo referente al agravio derivado del inciso **c)** en el que *la parte actora* sostiene que no se colman los parámetros que la Sala Superior marcó para el establecimiento de acciones afirmativas dentro del expediente: SUP-REC-28/2019.

El agravio resulta infundado en virtud de que, como ya quedo establecido, las acciones afirmativas dictadas por el Instituto, cumplen, con los parámetros de temporalidad, proporcionalidad, razonabilidad y objetividad, contrariamente a lo sostenido por *la parte actora*, además de que la sentencia que mencionan se dictó, para la implementación de acciones afirmativas en favor de comunidades indígenas, pertenecientes al estado de Baja California, por lo que es aplicable a las circunstancias de ese caso en concreto.

También resultan **infundados** los motivos de agravio de *la parte actora*, contenidos en los incisos **d), g), i) y j)** en los que sostienen que la adopción de medidas afirmativas, deben orientarse al aseguramiento del derecho de acceso al cargo y no únicamente garantizar el derecho a que una persona sea postulada al cargo, además de no contar con reglas de ajuste que garanticen el acceso e integración efectiva en los órganos de representación política, a las personas pertenecientes a la diversidad sexual, que las acciones afirmativas implementadas resultan desproporcionadas y deficientes, ya que no logran garantizar de manera efectiva la representación de las personas de la diversidad y que no son proporcionales debido a que son deficientes y dejan a la población LGBTTTIQA+ muy lejos de la posibilidad de postular, representar e integrar efectivamente en los cargos de diputaciones y ayuntamientos.

Lo infundado deviene de que, como se ha explicado, tanto las disposiciones del Acuerdo y el Dictamen garantizan que los partidos postulen a personas pertenecientes a los grupos en situación de vulnerabilidad, por lo que el diseño



del Acuerdo resulta conforme a Derecho, en términos de lo razonado previamente.

Además, conforme con lo ya establecido, los agravios planteados en relación con la efectividad de las acciones afirmativas y con una posición preferente garantizada para el caso de las personas pertenecientes a la comunidad LGTBTTIQA+, se ha evidenciado que éstas sí cumplen, en principio, con los parámetros de temporalidad, proporcionalidad, razonabilidad y objetividad, con lo que se garantiza, en principio, su efectividad, aunado a que una posición exclusiva en los términos pretendidos por la parte actora resulta inviable en atención a los parámetros convencionales, constitucionales y legales, así como a los criterios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y de la Sala Superior de este Tribunal, en atención a las propias características de las acciones afirmativas en la materia.

Como lo sostuvo la Sala Superior, al resolver el juicio de la ciudadanía SUP-JDC-338/2023 y su acumulado, si bien es cierto que los institutos políticos pueden actuar a la luz del principio de autoorganización y autodeterminación y, por ende, ejercer de manera discrecional (que no arbitraria) la postulación de candidaturas, cierto es también que el límite en la materialización de dicho ejercicio lo constituye la no afectación al principio de progresividad en perjuicio de las personas que aspiran a obtener representatividad para cada uno de los grupos a los que pertenecen⁴³.

La Sala Superior razonó, de manera puntual, que una de las características de las acciones afirmativas es su flexibilidad, ello depende de que la autoridad justifique que la modificación tienda a mejorar las condiciones para lograr su objetivo, esto es, que se traduzcan en una representación real, en ese sentido, como se ha señalado, las reglas establecidas en el Acuerdo tienen ese objetivo.

Es importante precisar que, para este Tribunal, el hecho de que los partidos políticos tengan, en principio, el derecho a realizar la postulación de sus candidaturas conforme con la aplicación de estas acciones afirmativas en favor de los grupos en situación de vulnerabilidad, como lo son las personas indígenas, las personas de la diversidad sexual y las personas con discapacidad, así como de otros grupos en condiciones de vulnerabilidad, lo cierto es que deben hacerlo siempre bajo el principio de progresividad y concordancia con sus procesos internos y sus estrategias electorales, las cuales deben adaptarse a la garantía y ejercicio efectivo de los derechos de las personas que forman parte de dichos grupos.

⁴³ Párrafo 324.

Como lo ha señalado la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación⁴⁴, el principio de progresividad que rige en materia de los derechos humanos implica tanto gradualidad como progreso. La gradualidad se refiere a que, generalmente, la efectividad de los derechos humanos no se logra de manera inmediata, sino que conlleva todo un proceso que supone definir metas a corto, mediano y largo plazos. Por su parte, el progreso implica que el disfrute de los derechos siempre debe mejorar.

Es decir, el actual criterio les permite a los partidos políticos, conforme con su estrategia, seleccionar a los mejores perfiles que les puedan garantizar un nivel de competencia efectivo en los lugares donde se decida materializar la postulación de las personas pertenecientes a los grupos en situación de vulnerabilidad.

Situación que es conforme con lo dispuesto en los artículos 41, párrafo tercero, fracción I, de la Constitución Federal, y 5º, párrafo 2, de la Ley General de Partidos Políticos, es decir, encuentra su fundamento en su derecho a la libre determinación y autoorganización que está reconocido en rango constitucional y legal.

En tal sentido, los partidos políticos tienen la posibilidad de formar sus cuadros y de contar con las personas pertenecientes a esos grupos en situación de vulnerabilidad, para hacer efectivo y de manera progresiva el acceso a los cargos de elección popular, no solo por tratarse de un derecho y un principio de igualdad contenido en lo dispuesto en los artículos 1º y 41 constitucional, así como en los artículos 1º y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, sino como resultado de su actividad política propia y ordinaria, en tanto lo disponen sus propios documentos básicos, como se evidencia a continuación.

Así, todos los partidos políticos nacionales, como los locales, tienen la obligación de reconocer en su normatividad interna el derecho de los ciudadanos pertenecientes a sus organizaciones políticas y que pertenecen a grupos en situación de vulnerabilidad de ser postulados y de acceder a los cargos de elección popular.

En ese sentido, resulta de la mayor importancia dejar plasmada la necesidad de que los partidos políticos generen condiciones permanentes y eficientes de integración de las personas pertenecientes a la comunidad LGBTTTIQA+ a la vida política.

⁴⁴ Véase Jurisprudencia 2a./J. 35/2019 (10a.) de la Segunda Sala de la SCJN de rubro PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD DE LOS DERECHOS HUMANOS. SU NATURALEZA Y FUNCIÓN EN EL ESTADO MEXICANO.



En efecto, el asunto que nos ocupa, es ocasión suficiente para hacer patente la necesidad de que, al igual que otras medidas correctoras de las condiciones de desigualdad que priman en la sociedad mexicana, de la que la contienda política forma parte, se lleven al ámbito partidista, al ser la principal vertiente del acceso de la ciudadanía al poder público.

Las medidas correctivas implementadas desde la autoridad que garantizan postulaciones de personas integrantes de grupos desaventajados deben entenderse, desde cualquier perspectiva, como el inicio y de ninguna forma como el objetivo final de los medios para lograr una sociedad realmente inclusiva.

El trabajo debe darse desde los partidos políticos, quienes deben, a su vez, generar condiciones que creen cuadros políticamente sensibilizados y capacitados en las habilidades necesarias para ejercer los cargos representativos en los diversos ámbitos de gobierno del País.

En la medida en que los partidos políticos abracen e implementen mecanismos para garantizar la representación de nuestra sociedad como un ente plural, quienes sean postulados en cada proceso electoral, en razón de decisión jurisdiccional que garantice la inclusión, o bien, en acatamiento a las normas a las que los legislativos están obligados, los integrantes de tales grupos podrán internalizar de mejor manera que esta forma de participación está a su alcance, con el beneficio social que ello comporta.

Por ello, es necesario llamar a los partidos políticos a fin de que aporten desde sus espacios las herramientas acordes a la integración a su actividad política diaria de las personas en condiciones de desigualdad, siempre respetando la diferencia y adaptando las circunstancias a las necesidades de todas y todos.

La capacitación y la formación de estos nuevos cuadros son responsabilidad de quienes participamos en la integración del Estado Mexicano, por lo que en el ámbito de nuestras funciones el llamado a contribuir en esta tarea que debe resarcir deudas históricas es urgente e impostergable.

En tal sentido, asuntos como el que se resuelve, ponen de relieve la oportunidad para llamar a todos los partidos políticos a sumar esfuerzos con las autoridades electorales a fin de integrar respetando las diferencias, a crear espacios libres de discriminación en la política y en el quehacer diario de constituir gobierno.

Las medidas que implementen los propios partidos redundarán en personas y servidores públicos más capacitados, pero a la vez, en construir un punto de apoyo adicional a fin de disminuir la enorme brecha que ha marginado a

quienes integran estos grupos, como inicio, en el ámbito del quehacer público, pero con ello, siempre con el objetivo más trascendente de lograr igualdad de trato y de oportunidades.

7.3. Agravio respecto a la no implementación de acciones afirmativas en las candidaturas por el principio de mayoría relativa.

Los ciudadanos inconformes hacen valer el siguiente agravio:

f) Que el OPLE haya establecido en los puntos 5, 5.1 y 5.2 del Dictamen del Acuerdo Impugnado, una cuota para personas de la comunidad LGBTTTIQA+, tanto para diputaciones como para ayuntamientos, únicamente por la vía de representación proporcional, sin implementar una acción en la que las personas de dicha comunidad (diversidad sexual) puedan participar también por vía de mayoría relativa.

El agravio es **infundado**, por las siguientes razones:

El Acuerdo impugnado en efecto, no contempla medidas afirmativas para candidatos a las diputaciones por mayoría relativa.

En principio es importante referir que el Consejo General del Instituto está facultado para prever medidas o acciones afirmativas tendentes a materializar los principios vinculados estrechamente con el de igualdad y no discriminación, entre los cuales están los tendentes a garantizar el acceso al ejercicio del poder público, a las personas pertenecientes a determinados grupos sociales colocados históricamente en situaciones de desventaja.

No obstante lo anterior, las medidas implementadas por las autoridades electorales administrativas, deben aprobarse con anticipación suficiente para hacer factible su definitividad antes del inicio del registro de las candidaturas o el desarrollo de la jornada electoral. Para dar operatividad a la acción afirmativa y en el caso, evitar que compitan candidatos y candidatas pertenecientes a la comunidad LGBTTTIQA+, con candidaturas no pertenecientes a dicha comunidad, puesto que ello se traduciría en condiciones posiblemente inequitativas.

En el caso, ante la fase que se transita en el actual proceso electoral local, este organismo jurisdiccional estima que este tipo de participación se debe dejar intocado puesto que conceder la pretensión implicaría un cambio estructural con un impacto importante que podría incluso, alterar las subsecuentes etapas del presente proceso electoral local, o reflejarse en actos ya realizados por los entes políticos, que, por ende, han quedado convalidados internamente.



Además, no existen las condiciones idóneas, pues se requiere de un estudio profundo, en este caso un análisis de razonabilidad⁴⁵ para incluir adecuadamente la medida, tal y como se precisó en el caso de las personas pertenecientes a las comunidades indígenas, donde se puede precisar el ámbito territorial donde residen, lo cual debe ser tomado en cuenta para posteriores procesos electorales.

En concatenación con lo anterior de las consideraciones finales de la Sala Superior expuestas en el SUP-RAP-21/2021 y acumulados, refiere el informe presentado por el relator especial de la Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas, mediante el cual se advierte de los riesgos de no acompañar las acciones afirmativas con estudios que muestren que efectivamente se está combatiendo un mal social.

En ese contexto, es importante señalar que en las diputaciones por mayoría relativa, los diputados se eligen por el sistema de distritos electorales uninominales, en una sola fórmula de propietario y suplente, en una demarcación territorial determinada, según se prevé en el artículo 21 del Código Local, por ello sería incongruente y no razonable —en esta temporalidad—, y sin una metodología, exigir candidaturas para miembros de la comunidad LGBTTTTIQA+, en esta fórmula de asignación, además de que, como ya quedo establecido, el porcentaje de población (5%) es muy reducido en comparación con los miembros de las comunidades indígenas, e incluso de las personas con discapacidad y, porque este Tribunal está haciendo que la implementación de las acciones previstas sea de la manera más eficaz, sin que sea posible todo el cambio de manera inmediata. Ordenarlo de otro modo, implicaría alterar con un impacto mayor, la estructura central de los partidos políticos en cuanto a los cargos de elección legislativa por este principio.

De ahí que, es pertinente dejar intocadas las acciones afirmativas por cuanto hace a las candidaturas a las diputaciones de mayoría relativa.

7.4. Agravio relativo a las posibles candidaturas fraudulentas.

Respecto al siguiente agravio:

k) Que en el punto 5.3 del dictamen no hayan previsto mecanismos para evitar las candidaturas fraudulentas, tales como el de auto adscripción calificada, esto es así porque con las reglas que determina el OPLE Puebla, el riesgo de usurpación de las candidaturas es altamente factible.

⁴⁵ Invocado con antelación al citar la Acción de Inconstitucionalidad 2/2010, en el cuerpo de la presente sentencia.

Este Tribunal lo estima **INFUNDADO**, por los siguientes motivos:

Contrario a lo expresado por la parte actora, en el Acuerdo, y en el Dictamen, concretamente en el punto 5.3, se establece como requisito para la postulación, que deberán acompañar, al momento de su registro, carta bajo protesta de decir verdad, en la que manifiesten que son personas integrantes de dicho grupo poblacional.

Así, no le asiste la razón a *la parte actora*, ya que si se prevé un mecanismo para garantizar que la postulación sea para personas pertenecientes a la comunidad LGBTTTIQA+, mecanismo que este Tribunal considera proporcional y equitativo, además de que exigir otro requisito sería restrictivo y discriminatorio, e impediría la correcta aplicación de la acción afirmativa cuyo fin, precisamente es potencializar la participación de la ciudadanía perteneciente a dicha comunidad en el proceso electoral.

Tal y como lo precisó la Sala Superior⁴⁶, las personas, por el simple hecho de serlo, gozan de la plena libertad de auto asignarse e identificarse con la versión de sí mismas que se ajuste a sus expectativas y experiencias propias, lo cual no podría invisibilizarse por las autoridades o particulares, a menos que implique la afectación de los derechos de terceras personas.

En efecto, la función de la libertad tutelada por el derecho al libre desarrollo de la personalidad es salvaguardar la "esfera personal" que no se encuentra protegida por las libertades más tradicionales y concretas. En este sentido, este derecho es especialmente importante frente a las nuevas amenazas a la libertad individual que se presentan en la actualidad. Ahora bien, la doctrina especializada señala que el libre desarrollo de la personalidad tiene una dimensión externa y una interna. Desde el punto de vista externo, el derecho da cobertura a una genérica "libertad de acción" que permite realizar cualquier actividad que el individuo considere necesaria para el desarrollo de su personalidad. En cambio, desde una perspectiva interna, el derecho protege una "esfera de privacidad" del individuo en contra de las incursiones externas que limitan la capacidad para tomar ciertas decisiones a través de las cuales se ejerce la autonomía personal⁴⁷.

Cabe hacer notar que la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación razona que el libre desarrollo de la personalidad no es un derecho absoluto, por lo que puede ser limitado con la finalidad de perseguir algún

⁴⁶ En el Recurso de Reconsideración SUP-REC-277/2020.

⁴⁷ Tesis: 1a./J. 4/2019 (10a.), intitulada: "DERECHO AL LIBRE DESARROLLO DE LA PERSONALIDAD. SU DIMENSIÓN EXTERNA E INTERNA", en: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Primera Sala, Libro 63, Febrero de 2019, Tomo I, p. 491.



objetivo constitucionalmente válido. Este derecho encuentra algunos de sus límites en los derechos de los demás y en el orden público. De esta manera, estos límites externos al derecho fundamental funcionan como cláusulas que autorizan al legislador a intervenir en el libre desarrollo de la personalidad, siempre que tal intervención sea idónea, y no resulte innecesaria o desproporcionada en sentido estricto⁴⁸.

El parámetro de regularidad constitucional del derecho a la igualdad y a la no discriminación reconoce que esta última ocurre no sólo cuando las normas, las políticas, las prácticas y los programas invocan explícitamente un factor prohibido de discriminación –categoría sospechosa–, sino también cuando éstas son aparentemente neutras, pero el resultado de su contenido o aplicación genera un impacto desproporcionado en personas o grupos en situación de desventaja histórica, sin que exista para ello una justificación objetiva y razonable⁴⁹.

En este sentido, tanto la Constitución como los tratados internacionales en materia de derechos humanos suscritos por el estado mexicano, prevén la posibilidad de otorgar un trato desigual a quienes no se encuentran en una paridad frente a los otros sujetos, si dicho trato implica una distinción justificada; pero si, por el contrario, la medida adoptada carece de razonabilidad, entonces será excluyente y, por ende, discriminatoria. Esto es, si bien la igualdad de trato implica la eliminación de distinciones o exclusiones arbitrarias prohibidas por la Constitución, lo cierto es que determinadas distinciones pueden ser favorecedoras y encontrarse justificadas, como ocurre con las acciones positivas, que buscan dar preferencia a sectores históricamente marginados y vulnerables para compensar las desventajas que sufren⁵⁰.

Sirve de sustento la tesis II/2019, emitida por la Sala Superior bajo el rubro: ***“AUTOADSCRIPCIÓN DE GÉNERO. LAS AUTORIDADES ELECTORALES DEBEN ADOPTAR MEDIDAS NECESARIAS PARA PERMITIR LA***

⁴⁸ Tesis: 1a./J. 6/2019 (10a.), con título: “DERECHOS DE TERCEROS Y ORDEN PÚBLICO. CONSTITUYEN LÍMITES EXTERNOS DEL DERECHO AL LIBRE DESARROLLO DE LA PERSONALIDAD”, en: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Primera Sala, Libro 63, Febrero de 2019, Tomo I, p. 492.

⁴⁹ Tesis: 1a. CXXI/2018 (10a.), con título: “DISCRIMINACIÓN INDIRECTA O NO EXPLÍCITA. SU DETERMINACIÓN REQUIERE EL ANÁLISIS DE FACTORES CONTEXTUALES Y ESTRUCTURALES”, en: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Primera Sala, Libro 58, Septiembre de 2018, Tomo I, p. 841.

⁵⁰ Tesis: 1a. CCCLXXXIV/2014 (10a.), con título: “IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN. NOTAS RELEVANTES QUE EL OPERADOR DE LA NORMA DEBE CONSIDERAR AL EXAMINAR LA CONSTITUCIONALIDAD DE UNA MEDIDA A LA LUZ DE DICHOS PRINCIPIOS, FRENTE A LAS LLAMADAS “CATEGORÍAS SOSPECHOSAS”, A FIN DE NO PROVOCAR UN TRATO DIFERENCIADO O UNA DISCRIMINACIÓN INSTITUCIONAL”, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Primera Sala, Libro 12, Noviembre de 2014, Tomo I, p. 720.

POSTULACIÓN DE PERSONAS TRANSGÉNERO A CARGOS DE ELECCIÓN POPULAR (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE OAXACA Y SIMILARES)⁵¹”.

Así, al resultar infundados los motivos de agravio planteados por el actor, se confirma, en lo que fueron materia de impugnación, el Acuerdo y el Dictamen impugnados.

8. RESOLUTIVOS

Con fundamento en lo dispuesto en los artículos 116 fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 3 fracción IV de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla; 1 fracciones V y VII, 3, 8, 325, 338 fracciones I y III, 340 fracción II, 348 fracción II, 353 Bis y 354 párrafo segundo del *Código Local* se resuelve:

PRIMERO. Se **acumulan** los juicios de la ciudadanía **TEEP-JDC-001/2024**, **TEEP-JDC-002/2024** y **TEEP-JDC-003/2024** al **TEEP-JDC-134/2023**, por ser este el más antiguo.

SEGUNDO. Se declaran **INFUNDADOS** los agravios manifestados por *la parte actora*, con base al numeral **7** de la presente sentencia.

TERCERO. Se confirman en lo que fueron motivo de impugnación los actos reclamados.

NOTIFÍQUESE en términos de ley e **INFÓRMESE** a la Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación correspondiente a la cuarta circunscripción con sede en Ciudad de México, para que determine lo procedentes en el expediente SCM-JDC-392/2023. En su oportunidad, archívese el presente expediente como asunto concluido y, en su caso, hágase la devolución de la documentación exhibida a las partes.

Así lo resolvieron y firmaron en esta fecha, por unanimidad de votos y en sesión pública, las Magistradas y el Magistrado en funciones del Tribunal Electoral del Estado ante la Secretaria General de Acuerdos, en funciones, quien autoriza y da fe.

MAGISTRADA PRESIDENTA


IDAMIS PASTOR BETANCOURT

⁵¹ Consultable en: Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 12, Número 23, 2019, páginas 28 y 29.



TRIBUNAL ELECTORAL
DEL ESTADO DE PUEBLA

TEEP-JDC-134/2023 Y ACUMULADOS

MAGISTRADO
EN FUNCIONES

ISRAEL ARGÜELLO BOY

MAGISTRADA

NORMA ANGÉLICA
SANDOVAL SANCHEZ

SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS
EN FUNCIONES

IRMA JOSEFINA MONTIEL RODRÍGUEZ

La que suscribe Secretaria General de Acuerdos en funciones, en ejercicio de las facultades previstas en el artículo 341 del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado y en el artículo 14 del Reglamento Interior del Tribunal Electoral del Estado de Puebla. -----

CERTIFICO -----

Que la firma del Magistrado en funciones, de la Magistrada y de la suscrita Secretaria General de Acuerdos en funciones, forman parte integrante de la sentencia relativa al expediente identificado con la clave TEEP-JDC-134/2023 y sus acumulados TEEP-JDC-001/2024, TEEP-JDC-002/2024 y TEEP-JDC-003/2024, de veintiséis de enero dos mil veinticuatro, en un total de cuarenta y cinco fojas en original, incluyendo la presente. **CONSTE** -----

SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS EN FUNCIONES

IRMA JOSEFINA MONTIEL RODRÍGUEZ

