



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

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

EXPEDIENTE: SUP-JDC-238/2023

PARTES ACTORAS: SALMA LUÉVANO
LUNA Y OTRA PERSONA

AUTORIDAD RESPONSABLE: TRIBUNAL
ELECTORAL DEL ESTADO DE
COAHUILA DE ZARAGOZA

MAGISTRADA PONENTE: MÓNICA
ARALÍ SOTO FREGOSO

SECRETARIO: JOSÉ ALFREDO GARCÍA
SOLÍS

COLABORADOR: ÉDGAR BRAULIO
RENDÓN TÉLLEZ

**Ciudad de México, a veintisiete de septiembre de dos mil
veintitrés¹.**

En el juicio para la protección de los derechos político-electorales de la ciudadanía identificado con la clave SUP-JDC-238/2023, promovido por Salma Luévano Luna y Noe Leonardo Ruiz Malacara (*en adelante: partes actoras*), para controvertir la sentencia dictada por el Tribunal Electoral del Estado de Coahuila de Zaragoza (*en adelante: TEECZ*) en el juicio TECZ-JDC-60/2023, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación determina: **revocar**, en la parte controvertida, la resolución impugnada, para los efectos que se precisan.

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

ANTECEDENTES:

I. Decretos. El veintinueve y treinta de septiembre de dos mil veintidós, se publicaron en el Periódico Oficial del Estado de Coahuila los Decretos 270² y 271³, respectivamente, por los cuales se reformaron e incorporaron diversas disposiciones a la Constitución Política local y al Código Electoral de la entidad, en las que, entre otras cuestiones, se establecieron medidas legislativas para favorecer a grupos en situación de vulnerabilidad, en la postulación de candidaturas a las diputaciones del Congreso Local.

II. Sentencia TECZ-RQ-02/2022⁴. El siete de diciembre de dos mil veintidós, el Tribunal Electoral del Estado de Coahuila de Zaragoza (*en adelante: TEECZ*) determinó, entre otros aspectos, declarar “la existencia de la omisión de legislar cuotas arcoíris para la renovación de los Ayuntamientos del Estado”, y asimismo, “con el objetivo de cumplir con el efecto útil del principio constitucional en el artículo 81⁵ de la Carta de Derechos Políticos⁶, se hace extensiva la reparación de la

² “Decreto 270.- Se reforma el segundo párrafo del numeral 6 del artículo 27, el artículo 33, los párrafos primero, segundo incluyendo sus fracciones y tercero del artículo 55 y la fracción V del artículo 76; se adiciona un último párrafo al artículo 35, y un segundo párrafo al artículo 77, de la Constitución Política del Estado de Coahuila de Zaragoza”. Material disponible en: <http://periodico.sfpcoahuila.gob.mx/ArchivosPO/77-EXTRAORDINARIO-29-SEP-2022.pdf> Consulta realizada el 12 de julio de 2023.

³ “Decreto 271.- Se reforman y adicionan diversas disposiciones del Código Electoral para el Estado de Coahuila de Zaragoza”. Material disponible en: <http://periodico.sfpcoahuila.gob.mx/ArchivosPO/78-SS-30-SEP-2022.pdf> Consulta realizada el 12 de julio de 2023.

⁴ Sentencia disponible en: <https://drive.google.com/file/d/14idXaqlavZ-NvjEoF0e3GOBXw3sFd8tJ/view> Consulta realizada el 30 de junio de 2023.

⁵ “**Artículo 81.** Podrán constituir causas de vulnerabilidad, entre otras similares, las siguientes: [-] **I.** La edad; [-] **II.** La discapacidad; [-] **III.** La pertenencia a comunidades indígenas o a minorías; [-] **IV.** La victimización de crímenes de lesa humanidad o aberrantes; [-] **V.** La migración y el desplazamiento interno; [-] **VI.** La pobreza; [-] **VII.** El sexo o género; [-] **VIII.** La orientación sexual; [-] **IX.** La privación de libertad.”

⁶ Instrumento legal disponible en: https://www.congresocoahuila.gob.mx/transparencia/03/Leyes_Coahuila/coa286.pdf Consulta realizada el 30 de junio de 2023.



omisión a todos los grupos contenidos en tal disposición normativa”, por lo que se vinculó al Congreso de la entidad federativa citada (*en adelante: Congreso local*) para que procediera de conformidad con el apartado de efectos de dicha sentencia⁷, la cual fue materia de controversia en el expediente SUP-JDC-1469/2022 que, al resolverse el dieciocho de enero, desechó la demanda, como consecuencia de un cambio de situación jurídica que dejó sin materia el medio de impugnación⁸.

III. Demanda local. El dieciocho de abril, Salma Luévano Luna y otras personas presentaron una demanda de juicio para la protección de los derechos político-electorales local, para impugnar del Congreso local la presunta omisión legislativa en materia de inclusión de la población LGBTTTIQA+⁹, para el ejercicio real y efectivo de sus derechos político-electorales.

⁷ En el caso, se vinculó al Congreso del Estado de Coahuila de Zaragoza para que, en ejercicio de su libertad política y deliberativa, legislara medidas afirmativas en favor de todas las categorías previstas en el artículo 81 de la Carta de Derechos Políticos a efecto de que se garantice su inclusión para contender por los diversos cargos municipales de elección popular; y se le ordenó que dichas medidas quedaran aprobadas 90 días antes del inicio del próximo proceso electoral local por el que se renueven los Ayuntamientos del Estado, debiendo remitir al TEECZ las constancias que así lo acrediten para efecto de verificar el debido cumplimiento de la sentencia.

⁸ Lo anterior, en atención a que, con posterioridad a la presentación de la demanda que integró el expediente SUP-JDC-1469/2022, la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió las Acciones de Inconstitucionalidad 142/2022 y sus acumuladas, mediante las cuales los partidos políticos Unidad Democrática de Coahuila, del Trabajo y MORENA, así como la Comisión Nacional de los Derechos Humanos reclamaron la invalidez de los aludidos Decretos 270 y 271, en el sentido de que, tal y como lo manifestaron las partes accionantes, el Congreso de Coahuila no siguió los parámetros establecidos para llevar a cabo una consulta previa a los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas, así como de las personas con discapacidad, por tanto, declaró la invalidez de los decretos impugnados y la reviviscencia de la legislación derogada mediante éstos.

⁹ En la “Declaración sobre derechos político electorales de la Población LGBTTTIQA+ en el continente americano”, se expone lo siguiente: “A lo largo del tiempo y en los distintos países dichos grupos han sido nombrados o se han autodenominado de distintas maneras, como personas dos espíritus, muxe, enchaquirados, winkte, nádleei, lesbianas, homosexuales, gays, bisexuales, pansexuales, asexuales, grisexuales, trans, travestis, transexuales, transgénero, no binaries, queer, intersex, disidencias sexuales y de género, entre otros. En los últimos años se han conglomerado en distintas siglas o acrónimos como LGBT, LGBTI, LGBTTI, LGBTTIQ+; sin embargo, a lo largo del documento se hará referencia a LGBTTTIQA+ por considerarse el acrónimo

IV. Sentencia impugnada (Expediente TECZ-JDC-60/2023). El veinte de junio, el TEECZ dictó sentencia al tenor de los puntos resolutivos siguientes:

“PRIMERO. Es inexistente la omisión del Congreso del Estado de garantizar el derecho de participación política de la comunidad LGBTTTIQA+ en los cargos de elección popular, pues dicho derecho ya se ha reconocido en el bloque de constitucionalidad local.

SEGUNDO. Es inexistente la omisión del Congreso del Estado de garantizar el derecho de participación política de la comunidad LGBTTTIQA+ en la integración de los órganos partidistas.

TERCERO. Es inexistente la omisión del Congreso del Estado de garantizar el acceso de la comunidad LGBTTTIQA+ en la integración de las autoridades electorales, administrativas y jurisdiccionales en el ámbito local y nacional.

CUARTO. La comunidad LGBTTTIQA+ debe entenderse incluida dentro de la normatividad en materia de Violencia Política en Razón de Género.”

V. Demanda Federal. El veinticuatro de junio, las partes actoras presentaron ante el TEECZ, un escrito de demanda del juicio para la protección de los derechos político-electorales de la ciudadanía, dirigido a la Magistrada Presidenta de la Sala Regional Monterrey, a fin de impugnar la sentencia dictada en el expediente TECZ-JDC-60/2023.

VI. Recepción, registro, turno y requerimiento. El veintisiete de junio se recibió en la Sala Superior, la certificación de la cédula

mayormente socializado, sin dejar de reconocer que hay otras personas con orientación sexual, identidad de género, expresión de género o características sexuales no normativas, no conformes o no convencionales que deben estar incluidas dentro de todas las acciones afirmativas y políticas públicas de los Estados, entendiendo que incluye las identidades ancestrales, a las identidades actuales y a las identidades futuras que puedan sufrir algún tipo de discriminación en razón de las características de su identidad mencionadas.”. Asimismo, en dicha declaración se señala que las siglas LGBTTTIQA+ se refieren a “Personas Lesbianas, Gays, Bisexuales Transexuales, Transgénero, Trasvesti, Intersexual, Queer, Asexual, (+) todas las demás orientaciones sexuales, identidad de género, expresión de género o características sexuales no normativas”. Documento disponible en: <https://www.moe.org.co/wp-content/uploads/2022/11/Declaracion.pdf> Consulta realizada el 30 de junio de 2023.



de notificación electrónica de la actuario de la Sala Regional Monterrey de este Tribunal Electoral, mediante la cual notifica el acuerdo dictado por su magistrado presidente por ministerio de Ley en el cuaderno de antecedentes SM-CA-63/2023, por el que somete a consideración de esta Sala Superior la competencia para conocer y resolver el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, promovido por la partes actoras. En la misma fecha, el Magistrado Presidente de la Sala Superior ordenó registrar el expediente SUP-JDC-238/2023 y turnarlo a la ponencia de la Magistrada Mónica Aralí Soto Fregoso, a fin de que proponga la determinación que en Derecho proceda respecto de la consulta competencial formulada, y para los efectos previstos en el artículo 19 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral (*en adelante: LGSMIME*). En dicho proveído se determinó requerir al TEECZ para que de inmediato y bajo su más estricta responsabilidad, por conducto de quien la represente, realizara el trámite previsto en los artículos 17 y 18 de la LGSMIME.

VII. Radicación. El treinta de junio la Magistrada Instructora, entre otras medidas, ordenó radicar en su ponencia el expediente SUP-JDC-238/2023.

VIII. Cumplimiento. El treinta de junio, la Secretaria General de Acuerdos y Trámite del TEECZ acompañó diversa documentación, en cumplimiento al requerimiento formulado el veintisiete de junio por el Magistrado Presidente de la Sala Superior.

IX. Aceptación de competencia. El once de julio, mediante acuerdo plenario, la Sala Superior, acordó aceptar la

SUP-JDC-238/2023

competencia para conocer del juicio de la ciudadanía presentado por las partes actoras.

X. Admisión y cierre de instrucción. En su oportunidad, la Magistrada Instructora admitió a trámite el recurso de revisión del procedimiento especial sancionador; y, al advertir que el expediente se encontraba debidamente sustanciado, declaró cerrada la instrucción, pasando el asunto a sentencia.

C O N S I D E R A C I O N E S:

PRIMERA. Competencia

La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación es competente para conocer del presente juicio de la ciudadanía¹⁰, en términos del acuerdo plenario dictado por las Magistradas y los Magistrados integrantes de la Sala Superior, el pasado once de julio.

SEGUNDA. Requisitos de procedencia

El escrito de demanda reúne los requisitos que enseguida se exponen:

I. Requisitos formales. El escrito de demanda de las partes actoras cumple los requisitos establecidos en el artículo 9, párrafo 1, de la LGSMIME¹¹, en atención a que: **a)** Precisan su

¹⁰ Lo anterior, de conformidad con lo previsto en los artículos 41, fracción VI, y 99, fracción V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 167 y 169 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; 79, 80 y 83 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral; así como la Jurisprudencia 18/2014, intitulada: "COMPETENCIA. CORRESPONDE A LA SALA SUPERIOR CONOCER DEL JUICIO DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL ELECTORAL CONTRA LA OMISIÓN LEGISLATIVA EN LA MATERIA".

¹¹ "Artículo 9 [-] 1. Los medios de impugnación deberán presentarse por escrito ante la



nombre; **b)** Identifican la resolución impugnada; **c)** Señalan la autoridad responsable de su emisión; **d)** Narran los hechos en que sustenta su impugnación; **e)** Expresan agravios; y **f)** Asientan su nombre y firma autógrafa.

II. Oportunidad. El escrito de demanda se presentó dentro del plazo legal previsto en los artículos 7, párrafo 2¹² y 8, párrafo 1¹³, de la LGSMIME.

De las constancias que se tienen a la vista se advierte que la sentencia dictada en el expediente TECZ-JDC-60/2023 se notificó de manera personal a las partes actoras, el veinte de junio¹⁴; por lo que el plazo legal de impugnación transcurrió del veintiuno al veintiséis de junio, sin contabilizar el veinticuatro y veinticinco del mes citado, por ser sábado y domingo, respectivamente. Por lo tanto, si el medio de impugnación se

autoridad u órgano partidista señalado como responsable del acto o resolución impugnado [...] y deberá cumplir con los requisitos siguientes: [-] **a)** Hacer constar el nombre del actor; [-] **b)** Señalar domicilio para recibir notificaciones y, en su caso, a quien en su nombre las pueda oír y recibir; [-] **c)** Acompañar el o los documentos que sean necesarios para acreditar la personería del promovente; [-] **d)** Identificar el acto o resolución impugnado y al responsable del mismo; [-] **e)** Mencionar de manera expresa y clara los hechos en que se basa la impugnación, los agravios que cause el acto o resolución impugnado, los preceptos presuntamente violados [...]; **f)** Ofrecer y aportar las pruebas dentro de los plazos para la interposición o presentación de los medios de impugnación previstos en la presente ley; [...]; y **g)** Hacer constar el nombre y la firma autógrafa del promovente."

¹² "2. Cuando la violación reclamada en el medio de impugnación respectivo no se produzca durante el desarrollo de un proceso electoral federal o local, según corresponda, el cómputo de los plazos se hará contando solamente los días hábiles, debiendo entenderse por tales todos los días a excepción de los sábados, domingos y los inhábiles en términos de ley."

¹³ "1. Los medios de impugnación previstos en esta ley deberán presentarse dentro de los cuatro días contados a partir del día siguiente a aquél en que se tenga conocimiento del acto o resolución impugnado, o se hubiese notificado de conformidad con la ley aplicable, salvo las excepciones previstas expresamente en el presente ordenamiento."

¹⁴ Lo anterior se corrobora con las cédulas de notificación personal realizadas a Salma Luévano Luna y Noe Leonardo Ruiz Malacara, las cuales se tienen a la vista en los folios 209 y 210 del expediente TECZ-JDC-60/2023, el cual forma parte de las actuaciones del expediente SUP-JDC-238/2023 que se resuelve.

SUP-JDC-238/2023

presentó el veinticuatro de junio ante el TEECZ¹⁵, entonces, queda de manifiesto su presentación oportuna.

III. Legitimación e interés jurídico. Se considera que las partes actoras cuentan con legitimación para presentar el juicio de la ciudadanía, de conformidad con lo previsto en el artículo 13, párrafo 1, inciso b¹⁶), de la LGSMIME, toda vez que comparecen en ejercicio de su ciudadanía, para lo cual, acompañan copia de sus credenciales para votar con fotografía.

Por otro lado, las partes actoras cuentan con interés jurídico para impugnar la declaración de inexistencia de la omisión del Congreso del Estado de Coahuila en materia de inclusión de la población LGBTIIQA+, en atención a que son quienes presentaron la demanda a la que recayó la sentencia dictada en el expediente TECZ-JDC-60/2023; por lo que acuden ante la Sala Superior con el propósito de revocar dicha determinación y se implementen las medidas necesarias para garantizar los derechos político-electorales de las personas que integran la comunidad de la diversidad sexual y los demás grupos en situación de vulnerabilidad.

En la especie, resulta aplicable la Jurisprudencia 7/2002, con el título: "INTERÉS JURÍDICO DIRECTO PARA PROMOVER MEDIOS DE IMPUGNACIÓN. REQUISITOS PARA SU SURTIMIENTO"¹⁷.

¹⁵ Cfr.: Acuse de recibo visible en la primera hoja del escrito de demanda que forma parte del cuaderno principal del expediente SUP-JDC-238/2023.

¹⁶ "Artículo 13 [-] 1. La presentación de los medios de impugnación corresponde a: [...] **b)** Los ciudadanos y los candidatos por su propio derecho, sin que sea admisible representación alguna. [...]"

¹⁷ Consultable en: *Justicia Electoral*. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 6, Año 2003, p. 39.



IV. Definitividad. Se satisface este requisito, ya que, conforme a la legislación electoral aplicable, contra el acto que se impugna, no procede algún medio de defensa previo por el que se pueda modificar o revocar la determinación controvertida.

Por lo tanto, al cubrirse los requisitos exigidos en la LGSMIME y en virtud de que no se actualiza alguna causa de improcedencia o sobreseimiento, se estima conducente realizar el estudio de los planteamientos que formulan las partes actoras.

TERCERA. Pretensión, causa de pedir, temas de agravio y metodología de estudio

De la lectura del escrito de impugnación¹⁸ se advierte que la pretensión última de las partes actoras¹⁹ es que se revoque la sentencia dictada en el expediente TECZ-JDC-60/2023.

La causa de pedir se sostiene en que dicha determinación presuntamente viola los principios de certeza y seguridad jurídica debido a la incongruencia de la sentencia y a la variación injustificada del TEECZ de sus propios precedentes.

Para sostener lo anterior, en el escrito de demanda se exponen argumentos relacionados con los temas siguientes:

¹⁸ Cfr.: Jurisprudencia 3/2000, con título: "AGRAVIOS. PARA TENERLOS POR DEBIDAMENTE CONFIGURADOS ES SUFICIENTE CON EXPRESAR LA CAUSA DE PEDIR", consultable en: *Justicia Electoral*. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 4, Año 2001, p. 5; así como la Jurisprudencia 2/98, con título: "AGRAVIOS. PUEDEN ENCONTRARSE EN CUALQUIER PARTE DEL ESCRITO INICIAL", consultable en: *Justicia Electoral*. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 2, Año 1998, pp. 11 y 12.

¹⁹ Cfr.: Jurisprudencia 4/99, con rubro: "MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ELECTORAL. EL RESOLUTOR DEBE INTERPRETAR EL OCURSO QUE LOS CONTENGA PARA DETERMINAR LA VERDADERA INTENCIÓN DEL ACTOR", consultable en: *Justicia Electoral*. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 3, Año 2000, p. 17.

SUP-JDC-238/2023

- Existencia de omisión legislativa para el ejercicio de los derechos políticos de las personas pertenecientes a grupos en situación de vulnerabilidad (LGBTTTIQA+).
- El bloque de constitucionalidad local
- Insuficiencia de razones para que el TEECZ cambie el criterio.

Por cuestión de método, para el estudio de fondo, en primer lugar, se transcribirá la parte conducente de las *consideraciones de la sentencia impugnada* dictada en el expediente TECZ-JDC-60/2023. Posteriormente, se realizará el estudio de los argumentos expuestos por las partes actoras en vía de agravios, atendiendo el orden temático antes citado, para lo cual, se hará referencia a una síntesis de los *conceptos de agravio* que se invoquen y que se relacionen con cada tema; y, finalmente, se expondrán en cada caso, las razones y los fundamentos que apoyen la *decisión* que se adopte.

CUARTA. Estudio de fondo

Cabe precisar que el medio de impugnación que se resuelve, de manera preferente, se dirige a controvertir las razones expuestas por el TEECZ, en el apartado “6.2. Es inexistente la omisión del Congreso del Estado de garantizar el derecho de participación política de la comunidad LGBTTTIQA+ en los cargos de elección popular, pues dicho derecho ya se ha reconocido en el bloque de constitucionalidad local”. En consecuencia, la presente determinación dejará intocadas las demás consideraciones del fallo controvertido y los puntos resolutivos respectivos.



I. Consideraciones de la sentencia impugnada

En la parte conducente de la sentencia materia de impugnación, el TEECZ señala lo siguiente:

“6.2. Es inexistente la omisión del Congreso del Estado de garantizar el derecho de participación política de la comunidad LGTBTTIQA+ en los cargos de elección popular, pues dicho derecho ya se ha reconocido en el bloque de constitucionalidad local.

110. Con el objetivo de brindar claridad de las razones por las que se considera que no existe la omisión reclamada, el motivo de inconformidad será estudiado bajo tres sub-temáticas, como se explica a continuación:

- El cambio de criterio de este Tribunal Electoral respecto al expediente TECZ-RQ-02/2022 en lo tocante a la omisión relativa por potestades de ejercicio obligatorio, así como la pérdida de vigencia jurídica de dicho precedente.
- El Congreso del Estado ya ha incorporado en el Bloque de Constitucionalidad Local las normas que garantizan el acceso a medidas afirmativas en materia político-electoral para los grupos representados de forma desigual.
- Por último, se genera una nueva reflexión respecto a la falta de competencia de este Tribunal Electoral para conocer de casos futuros en los que se alegue una omisión abstracta, pues la facultad para conocer de dichas controversias está reservada, en el Estado de Coahuila, para el Tribunal Constitucional Local a través de las Acciones de Institucionalidad Local en Materia Electoral, por lo tanto, este órgano jurisdiccional sólo será competente para conocer de los medios de impugnación contra omisiones que impliquen un análisis concreto y no así una revisión abstracta.

a. Cambio de criterio TECZ-RQ-02/2022.

111. El 7 de diciembre de 2022, este órgano jurisdiccional resolvió el Recurso de Queja presentado por una ciudadana perteneciente a la comunidad de la diversidad sexual; en dicha controversia las problemáticas jurídicas se focalizaban en tres segmentos: la falta de cuotas en favor de la comunidad LGTBTTIQA+ para la Gubernatura y secretarías del ramo; la falta de cuotas en los principios de mayoría relativa y representación proporcional para el Congreso del Estado, así como la falta de cuotas para los Ayuntamientos del Estado.

112. Respecto a las dos primeras cuestiones se resolvió determinar la inexistencia de la omisión y respecto a la tercera, se determinó tener por acreditada la omisión de reglas que instrumentalizaran los principios de

SUP-JDC-238/2023

la Carta de Derechos Políticos para la elección de Ayuntamientos, razón por la cual se ordenó al Congreso del Estado legislar medidas afirmativas en favor de todos los grupos contenidos en los artículos 80 y 81 de la Carta de Derechos Políticos.

113. Ahora bien, en primer término, conviene destacar que la promovente de dicho asunto controvertió la sentencia ante la Sala Superior, pues se inconformó con lo resuelto respecto a la Gubernatura y secretarías del ramo, así como, lo relativo al Congreso del Estado.

114. En su oportunidad, la Sala Superior resolvió dicha impugnación, la cual fue radicada bajo el expediente SUP-JDC-1469/2022; en dicha resolución se determinó desechar la demanda porque se actualizó la causal de improcedencia prevista en el artículo 9, párrafo 3, en relación con el diverso 11, párrafo 1, inciso b), de la Ley General de Medios, toda vez que se advirtió la existencia de un cambio de situación jurídica que lo dejó sin materia.

115. En criterio de la Sala Superior, los hechos que sirvieron de base para la interposición de los recursos ante esta instancia local y que motivaron la emisión de la sentencia TECZ-RQ-02/2022 controvertida, habían sufrido una modificación sustancial, por un cambio de situación jurídica, en razón de la resolución de la Acción de Inconstitucionalidad 142/2022 y acumuladas resueltas por la SCJN en las que se invalidaron los Decretos 270 y 271 respecto a la Constitución Local y el Código Electoral y se ordenó la reviviscencia de la norma anterior a la aprobación de dichos decretos.

116. Por lo tanto, en palabras de la Sala Superior *"resulta evidente que las diversas reformas a la Constitución y al Código Electoral locales que la parte actora considera insuficientes para garantizar el acceso de las personas que integran la referida comunidad han dejado de existir"*. Ello implica que el marco normativo vigente en la resolución del TECZ-RQ-02/2022 y de este TECZ-JDC-60/2023 es diferente pues, aunque en ambos se impugnan omisiones, la primera de ellas ocurrió bajo un andamiaje reformado de la Constitución Local y el Código Electoral, y en el presente caso, dichas disposiciones han sido expulsadas, por lo que, la totalidad de lo resuelto por este Tribunal Electoral ha quedado sin efectos jurídicos.

117. Adicionalmente a lo anterior, derivado del cambio en la integración del Pleno de este Tribunal Electoral y que una de las magistraturas que aprobó el multicitado expediente TECZ-RQ-02/2022, ha entrado en una nueva reflexión, este órgano jurisdiccional cambia su criterio respecto a la existencia de una omisión relativa en potestades de ejercicio obligatorio por las razones que se explican a continuación.

b. Bloque de Constitucionalidad Local.

118. El paradigma constitucional local se constituye en un bloque de constitucionalidad local que se conforma por la Constitución Local, las Cartas de los Derechos Fundamentales Locales y demás leyes fundamentales locales, las cuales son la Ley Suprema Coahuilense.

119. Además, las Cartas de los Derechos Fundamentales y la Constitución Local, determinan los principios mínimos en los que se sustenta el ejercicio de los derechos humanos.



120. De igual forma, el artículo 7º-T de la Constitución Local dispone que todas las autoridades estarán obligadas a ejercer el control difuso local para proteger los derechos humanos contenidos en la Constitución Local, las Cartas de Derechos y sus Protocolos Adicionales.

121. El artículo 7º-U incorporó el valor vinculante del precedente de fuente internacional, específicamente dispuso que:

- La interpretación de las normas que realice la Corte IDH será precedente vinculante en el ámbito local para interpretar las normas protectoras de derechos humanos, con independencia de si el Estado Mexicano fue parte o no de la sentencia correspondiente.
- La interpretación de las disposiciones normativas que realicen los organismos internacionales del Sistema de Naciones Unidas y el Sistema Interamericano de Protección de Derechos Humanos, será vinculante para todas las autoridades estatales y municipales, con independencia de la participación del Estado mexicano en el asunto del que haya derivado la interpretación.
- El precedente extranjero o comparado en materia de derechos humanos podrá asumirse por los jueces cuando se estime una mayor protección a la persona que resulte aplicable conforme a una metodología estricta de derecho internacional o derecho comparado.
- Las sentencias, decisiones, recomendaciones, observaciones, comentarios y demás resoluciones de los organismos internacionales emitidos como parte de sus competencias de resolución de casos o interpretación de las normas internacionales de derechos humanos derivados de tratados que el Estado mexicano haya suscrito, tendrán el carácter de obligatorias en el régimen interno.

122. Estas disposiciones fueron complementadas por el Poder Reformador con la emisión de diversas Cartas temáticas en materia de derechos humanos, resaltando para este análisis, la Carta de Derechos Políticos, la cual es una norma constitucional local, de interés público y de observancia obligatoria en el régimen interno de Coahuila.

123. La Carta de Derechos Políticos señala que este Tribunal Electoral se encargará de proteger los derechos contenidos en la propia Carta, por medio del sistema de impugnaciones en materia político-electoral, sin perjuicio de la competencia que le corresponda al Tribunal Constitucional Local.

124. Agrega que el marco jurídico relevante para la interpretación y aplicación de esta Carta se determina por la Constitución Federal, la Constitución Local, la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Convención Americana de Derechos Humanos, la Carta Democrática Interamericana y los demás instrumentos internacionales ratificados por el Estado Mexicano.

125. En este orden de ideas, se destaca que las normas previstas en cualquiera de las cartas temáticas tienen jerarquía constitucional, por lo

SUP-JDC-238/2023

tanto, las disposiciones de la Carta de Derechos Políticos cobran especial relevancia en el orden democrático local, pues se constituyen como principios fundamentales del quehacer público para garantizar los derechos político-electoral.

126. Ahora bien, de la revisión de dicha Carta se advierte que el Poder Reformador local introdujo dos disposiciones que colman la pretensión de la parte actora en el presente juicio, pues se trata de normas constitucionales que garantizan el acceso de medidas afirmativas o compensatorias en materia político-electoral para todos los grupos representados de forma desigual, en el entendido que serán de atención prioritaria todos los grupos, personas y comunidades previstos en los artículos 80 y 81 de la Carta de Derechos Políticos.

127. Las normas a las que se hace alusión son los artículos 46, 69 y 70 de la Carta de Derechos Políticos, los cuales prevén expresamente lo siguiente:

Artículo 46. Las personas representadas de manera desigual tendrán derecho a las cuotas electorales, reglas de paridad, reglas de alternancia o cualquier otra medida apropiada para permitir la igualdad de condiciones en el acceso, permanencia y ejercicio de los cargos públicos representativos, en los términos que establezca la ley.

Artículo 69. Las personas que pertenezcan a alguno de los grupos vulnerables tendrán derecho a las medidas apropiadas y acciones afirmativas que les permitan la igualdad de condiciones para el acceso a las funciones públicas, según la naturaleza del cargo, con el fin de consolidar una democracia incluyente y plural.

Artículo 70. Las medidas para personas o grupos vulnerables serán transitorias en la medida en que se asegure en forma progresiva la igualdad real de las personas o grupos en condición de vulnerabilidad.

128. Como se puede observar, dichas normas fundamentales prevén el derecho a cuotas electorales o cualquier otra medida o acción afirmativa que les permita acceder a los cargos representativos. Por lo tanto, es infundado el motivo de inconformidad respecto a que en la Constitución Local no se han previsto normas en favor de la comunidad de la diversidad sexual que les permitan acceder a la vida democrática, pues éstas sí se encuentran reguladas en el Bloque de Constitucionalidad Local.

129. En otras palabras, el legislador estatal reconoció expresamente el **derecho** que reclama la parte actora a través de la omisión legislativa, o sea, el **de acceder en condiciones de igualdad a las funciones públicas, según la naturaleza del cargo.**

130. En ese sentido, se puede sostener que la redacción de esa disposición de fuente constitucional colma la pretensión de la parte actora, pues lo solicitado, entre otras cosas, a este órgano jurisdiccional precisamente es que se le ordene al Congreso del Estado que expida normas **constitucionales** y legales que permitan a las personas de la comunidad LGBTTTIQA+ acceder y participar en la vida democrática del país en igualdad de condiciones que los grupos aventajados, cuestión que evidentemente ya se encuentra plasmada en la referida Carta.



131. Además, estos preceptos legales también deben entenderse de manera armónica con el contenido del artículo 70 de la Carta de Derechos Políticos.

132. En efecto, el legislador determinó que las medidas para personas o grupos vulnerables *-en relación con el derecho en estudio-* serán transitorias en la medida en que se asegure en forma progresiva la igualdad real de las personas o grupos en condición de vulnerabilidad.

133. Para este Tribunal Electoral esta última disposición implica que la incorporación de las medidas afirmativas en sede legislativa se debe realizar de manera *progresiva* y con una temporalidad incluso transitoria.

134. El primer aspecto *-progresividad-*, implica que las medidas afirmativas deban introducirse de manera gradual en el sistema normativo, a fin de que, su diseño e implementación, se ajuste, en la mayor medida posible a los principios de igualdad y no discriminación, lo anterior con la finalidad de que la incorporación de dichas previsiones legales no entren en pugna con otros principios de fuente constitucional como son el derecho a ser votado en su vertiente pasiva y activa, autoorganización y autodeterminación de los partidos políticos y la paridad.

135. El segundo aspecto *-transitorio-* implica que este mandato legal comprometa la actuación de otra autoridad, en este caso el IEC, quien tiene facultades expresas para emitir medidas afirmativas a favor de personas con discapacidad y de la diversidad sexual ajustadas a los cargos públicos a renovarse en cada proceso electoral, por ende, su correcta implementación **depende** de diversos aspectos que conllevan un trabajo del IEC para focalizar a los grupos vulnerables como de los partidos políticos para llevar a cabo las acciones necesarias para postular a aquellas personas que se ubiquen dentro de los supuestos para así garantizar una **real oportunidad** para las personas de los grupos minoritarios de contender por un cargo de elección popular.

136. Además, debe tomarse en cuenta que en el próximo proceso electoral se renovarán los 38 Ayuntamientos del Estado, por lo cual, el diseño de medidas afirmativas debe atender, en todo caso, a las particularidades y al contexto de cada uno de los municipios, a saber: los aspectos poblacionales y la representatividad social de la comunidad LGTTTIQA+ al interior de cada uno de los municipios, a fin de que las medidas se ajusten a su realidad social.

137. Además, debe entenderse que dicha comunidad es destinataria directa de estas acciones afirmativas, pues de acuerdo con el artículo 80 de la Carta de Derechos Políticos se consideran en condición de vulnerabilidad, entre otras, aquellas personas que por razón de su género encuentran especiales dificultades para ejercitar con plenitud ante el sistema de justicia los derechos reconocidos por el ordenamiento jurídico. Además, el artículo 81, en sus fracciones VII y VIII establece que podrán constituir causas de vulnerabilidad el sexo o género, así como la orientación sexual.

138. A mayor abundamiento, estas normas deben leerse en consonancia con otras disposiciones existentes en el marco jurídico vigente en la

SUP-JDC-238/2023

entidad, por ejemplo, el artículo 7, párrafo 11 de la Constitución Local establece que **queda prohibida toda discriminación motivada por** origen étnico o nacional, el **género**, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana **y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos humanos y libertades de las personas.**

139. Por su parte, el artículo 7º-E de la Constitución Local establece que el principio de inclusión social es la base del Estado social de derecho. Agregando que las personas gozan de los derechos sin discriminación por origen étnico o nacional, género, edad, identidad de género, orientación sexual, idioma, religión, opinión, discapacidades, condición social, de salud y cualquier otra que atente contra la dignidad humana.

140. Finalmente, prevé que se prohíbe toda distinción, exclusión o restricción basada en cualquier condición que impida o anule las libertades, derechos o sus garantías y que nadie podrá ser objeto de discriminaciones fundadas en sus características genéticas, cuyo efecto sería atentar contra su dignidad, sus derechos y libertades fundamentales.

141. Por su parte, el artículo 7º-Q de la Constitución Local establece que los derechos se garantizarán conforme a la cláusula de igual protección y que **las personas o grupos que se encuentren en una situación de desventaja y vulnerabilidad tienen derecho a que el Estado adopte medidas apropiadas y preferenciales para erradicar la condición de desigualdad.**

142. Para materializar lo anterior, el texto constitucional señala que **el trato diferenciado se regirá por el principio de proporcionalidad** y podrá consistir en prestaciones positivas, políticas públicas **o cualquier otra garantía apropiada, temporal y eficaz para erradicar la desigualdad o la discriminación.**

143. Incluso, el Poder Legislativo Local ha previsto reglas de inclusión a nivel legal, esto es así, pues el artículo 13 de la Ley para Promover la Igualdad y Prevenir la Discriminación en el Estado de Coahuila de Zaragoza prevé que queda prohibida toda práctica discriminatoria que tenga por objeto impedir o anular el reconocimiento o ejercicio de los derechos y la igualdad real de oportunidades.

144. Además, en la fracción IX de dicho artículo establece que se considera como practica discriminatoria negar o condicionar el derecho de participación política y específicamente el derecho al sufragio activo o pasivo, la elegibilidad y el acceso a todos los cargos públicos, así como la participación en el desarrollo y ejecución de políticas y programas de gobierno, en los casos y de acuerdo con los términos que establezcan las disposiciones aplicables y las excepciones que las mismas señalen.

145. Así, se estima que no es posible acoger la pretensión de la parte actora respecto a que existe el deber del Congreso del Estado para introducir normativamente en el ordenamiento legal y constitucional una regla expresa que permita establecer una cuota electoral en favor de las personas de la comunidad de la diversidad sexual, pues ello es potestativo en el ejercicio de su labor política.



146. Incluso, de la revisión de la resolución de la Acción de Inconstitucionalidad 142/2022 y acumuladas, resueltas por el Tribunal Pleno de la SCJN se advierte que una vez que invalidó los Decretos 270 y 271 que preveían un modelo de cuotas electorales específicas para grupos en situación de vulnerabilidad, no ordenó al Congreso realizar alguna actuación en concreto, con lo cual se puede advertir que la invalidez no generó un estado de omisión, sino de ausencia de ley.

147. Por lo tanto, la falta de condena para legislar medidas afirmativas concretas es un indicativo de que la inclusión de cuotas electorales queda en la potestad del órgano legislativo y se le vinculó únicamente para que, en caso de estimar necesario emitir nuevas normas en materia de grupos en situación de vulnerabilidad debía realizar una consulta previa a las personas con discapacidad y comunidades y pueblos indígenas y afroamericanos.

148. En este sentido, este órgano jurisdiccional, en la revisión de un caso concreto, en el que diversos partidos y representantes de diversos colectivos impugnaron los Lineamientos emitidos por el Consejo General del Instituto, se determinó que, si bien la SCJN no ordenó que se emitieran medidas afirmativas, tampoco lo prohibió, por lo tanto, los lineamientos del Instituto Electoral obedecían al uso de su facultad para instrumentalizar los principios previstos en el Bloque de Constitucionalidad Local.

149. Incluso, de lo resuelto por la Sala Monterrey en el expediente SM-JDC-12/2023, se advierte que al resolver la cuestión jurídica sobre la autoridad competente para emitir lineamientos en materia de medidas afirmativas señaló lo siguiente:

“(…) con base en lo previsto por esta ejecutoria, **será el Instituto local quien, de estimarlo oportuno**, y tomando en cuenta lo decidido por la *Suprema Corte*, **emita las directrices dirigidas a salvaguardar su participación en el multicitado proceso electoral local en curso**, a partir de la firmeza de la pérdida de vigencia tanto del *Acuerdo de paridad*, como del diverso *Acuerdo de acciones afirmativas*, decretada por el *Tribunal local* en la sentencia controvertida, así como la reviviscencia de la legislación derogada por los Decretos 270 y 271, los cuales fueron invalidados de manera total por el máximo tribunal del país, al decidir la acción de inconstitucionalidad 142/2022 y acumuladas”.

150. En otras palabras, la Sala Monterrey tampoco identificó la necesidad de colmar una omisión en materia de medidas afirmativas, pues únicamente estableció parámetros a observar por la autoridad administrativa electoral, en caso de que estimara “oportuno” emitir lineamientos.

151. Por su parte, al resolver los expedientes SUP-JE-1142/2023 y acumulados, la Sala Superior determinó confirmar la diversa sentencia de este Tribunal Electoral relativa al expediente TECZ-JDC-23/2023, y determinó lo siguiente:

“Si bien las acciones afirmativas son esenciales en la búsqueda por la igualdad de oportunidades, se debe tener presente que **existen**

SUP-JDC-238/2023

distintas acciones afirmativas que pueden ser implementadas según el contexto y el momento en el que se pretenden implementar.

De ahí que **no existiera una única forma o una obligación de establecer la acción afirmativa**, sino la obligación de la autoridad estatal es prever medidas que permitan dar acceso a los grupos en situación de vulnerabilidad".

152. A partir de lo anterior, se justifica separarnos del criterio previamente adoptado por este Tribunal respecto a que no es jurídicamente viable ordenar al Congreso del Estado adoptar una cuota electoral específica para la comunidad de la diversidad sexual en el ordenamiento constitucional o legal, pues ello iría contra la naturaleza de las medidas afirmativas, las cuales requieren de una revisión para cada proceso electoral y que se fundamenten en elementos objetivos proporcionales y razonables, ello con el objetivo de acelerar la participación de grupos representados de forma desigual a través de mecanismo temporales que potencien el acceso a la vida pública.

153. Además, es importante mencionar que, respecto al cambio de criterio de este órgano jurisdiccional, también se encuentra justificado a partir del análisis del contenido de las decisiones que realizaron Sala Monterrey, Sala Superior y la SCJN respecto del caso Coahuila, pues estos tres precedentes abundan al cambio de criterio pues modificaron la forma de entender la omisión legislativa.

154. En todo caso, será el Consejo General el órgano que pueda instrumentalizar los principios y reglas que el Congreso del Estado ya adoptó en el marco jurídico vigente y, de estimarlo oportuno, evalúe las acciones afirmativas que será conveniente adoptar a partir de elementos de proporcionalidad, objetividad y racionalidad.

c. Control abstracto de omisiones.

155. Finalmente, este órgano jurisdiccional arriba a una nueva reflexión que será aplicable para los casos posteriores que involucren la impugnación de omisiones en materia político-electoral de carácter abstracto, ello con el objetivo de no menoscabar el derecho *pro actione* de la parte actora, pues se trata de un nuevo estándar de acceso a la justicia que permite dotar de funcionalidad a todo el aparato gubernamental de acuerdo con el sistema diseñado por el legislativo local.

156. En específico debe destacarse que las omisiones en materia electoral tienen dos causas legales para controvertirse. El primero de ellos a través del sistema de medios de impugnación local, el cual es competencia de este Tribunal Electoral; el segundo, con base en la Constitución Local⁷⁵ y en la Ley de Justicia Constitucional⁷⁶, a través de la Acción de Constitucionalidad local, la cual, de acuerdo con el artículo 6 de dicha ley, tiene por objeto plantear la posible contradicción entre una norma o la falta de la misma y la Constitución del Estado en base al principio de supremacía constitucional local y por vía de consecuencia, declarar su validez o invalidez, o en su caso, declarar la inconstitucionalidad por omisión.



157. Asimismo, el artículo 8, párrafo tercero, de la Ley de Justicia Constitucional prevé que el único medio para plantear la inconstitucionalidad en materia electoral local es el previsto en dicha ley, sin perjuicio del control difuso que ejerza el Tribunal Electoral conforme a los procedimientos de la Ley de Medios de Impugnación y demás leyes aplicables.

158. De una lectura preliminar pudiera considerarse que existe una concurrencia en el ejercicio de la facultad para conocer de aquellas controversias relacionadas con la inconstitucionalidad de una omisión en materia electoral. Pero ésta sólo es aparente pues de la redacción del citado artículo 8 se advierte que la propia Ley de Justicia Constitucional reserva el control difuso a este Tribunal Electoral, dejando al Tribunal Constitucional Local encargado del concentrado.

159. Por lo tanto, en lo subsecuente, aquellas controversias relacionadas con omisiones de carácter abstracto deberán ser reencausadas al Tribunal Constitucional Local, por ser el órgano legalmente competente para resolver ese tipo de controversias, quedando reservado para este Tribunal Electoral conocer de aquellos asuntos que impliquen una afectación concreta."

II. Estudio de los argumentos expuestos en vía de agravio

De la transcripción antes expuesto, queda de relieve que el cambio de criterio del TEECZ que se controvierte se sustenta, esencialmente, en dos temas: "**b. Bloque de Constitucionalidad Local**" y "**c. Control abstracto de omisiones**".

TEMA 1. Existencia de omisión legislativa para el ejercicio de los derechos políticos de las personas pertenecientes a grupos en situación de vulnerabilidad (LGBTTTIQA+)

1. Síntesis de los conceptos de agravio

En la demanda, las partes actoras hacen valer lo siguiente:

- Existe omisión legislativa para el ejercicio de los derechos político-electorales a favor de las personas que pertenecen a la población LGBTTTIQA+ y a grupos en situación de vulnerabilidad, conforme con la Jurisprudencia P./J.

SUP-JDC-238/2023

11/2006: “OMISIONES LEGISLATICAS. SUS TIPOS”; sin que sea obstáculo que en la acción de inconstitucionalidad 142/2022 y sus acumuladas, la SCJN haya ordenado o no al Congreso local legislar a favor de dichos grupos, en razón a que la obligación no surge de la propia sentencia, sino de lo mandado en la Constitución Local y en la Carta de Derechos Políticos.

- Hasta hoy, el Congreso local no ha legislado normas secundarias que garanticen el ejercicio de los derechos político-electorales de grupos en situación de vulnerabilidad, como se establece en la Constitución local y los artículos 40, 46, 60, 69 y 70 de la Carta de Derechos Político, pues el Código Electoral local no contiene disposición relativa a los mecanismos, instrumentos, parámetros, modalidades, reglas, medidas afirmativas, términos o plazos, para que los grupos vulnerables real y materialmente accedan a cargos de elección popular.
- En su voto particular la magistrada Karla Félix Neira señala que el Congreso local implícitamente reconoció la omisión legislativa, ya que en un escrito recibido por el TEECZ el veinticinco de mayo, informó que se encuentra en tiempo de cumplir lo mandado en las normas convencionales y constitucionales, que no le opera la regla de los 90 días previos para el inicio del proceso, pues sólo se tienen que adoptar antes de los registros de candidaturas, que existe tiempo suficiente y razonable para su implementación; e informó que ha organizado foros para poder escuchar a grupos en situación de vulnerabilidad, y manifestó su interés de legislar a favor de estos grupos.



- El Congreso local: **a)** no ha legislado en materia de acciones afirmativas; **b)** sabe que debe hacerlo y **c)** tiene la voluntad a futuro de legislar en esa materia. Por lo que si no ha legislado hay omisión y era necesario que el TEECZ le vinculara, en lugar de negar que la omisión legislativa existe.
- Si bien, la SCJN declaró inconstitucional la reforma electoral del Estado de Coahuila, lo cierto es que formal y materialmente el Congreso local no ha implementado alguna medida específica para garantizar los derechos político-electorales de la población LGBTTIQA+ de participar en la vida política y pública de la entidad y asegurar su inclusión igualitaria, plena y efectiva, a través de cargos públicos y de elección popular.
- Solicita que resolución del expediente SUP-JDC-951/2022 sirva como precedente y criterio orientador, pues ahí se declaró la omisión del Congreso de la Unión de legislar en materia de derechos político-electorales arcoíris.
- Es evidente la incongruencia de la sentencia impugnada, ya que por un lado hace una recomendación al Congreso local para que incorpore normativamente medidas afirmativas a favor de los grupos en situación de vulnerabilidad y, por otra parte, se determina la inexistencia de omisión legislativa en atención a que “dicho derecho ya se ha reconocido en el bloque de constitucionalidad local”, lo cual, viola el principio de congruencia interna porque la sentencia contiene resoluciones o afirmaciones contradictorias entre sí.

2. Decisión

SUP-JDC-238/2023

De manera preliminar, cabe precisar que los conceptos de agravio antes enunciados se dirigen a combatir las consideraciones del TEECZ expuestas en el apartado “**b. Bloque de Constitucionalidad Local**”.

Ahora bien, para realzar el estudio de los argumentos que se hacen valer en el medio de impugnación, se estima pertinente abordar los temas siguientes:

a) La prevalencia de los derechos humanos de carácter político-electoral y la obligación de asegurar de manera efectiva su ejercicio

El marco constitucional y convencional reconoce el derecho de cualquier persona a votar y ser votada mediante el sufragio de la ciudadanía y a participar en la vida política nacional²⁰. De manera específica, este derecho se reconoce a personas pertenecientes a grupos sociales en situación de vulnerabilidad, como las mujeres, así como a las personas: con alguna discapacidad; adultas mayores, indígenas y pertenecientes a la comunidad de la diversidad sexual²¹.

Con este panorama, se hace notar que de conformidad con lo previsto en el artículo 1, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (*en adelante: CPEUM*),

²⁰ Lo anterior, de conformidad con los artículos: 35, fracciones I y II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 21 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos; 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; y 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

²¹ Lo anterior de conformidad con los artículos I y II de la Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer; 29, inciso a), de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad; 27, párrafo segundo, de la Convención Interamericana Sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores; 2, apartado A, fracciones III y VI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y Principio 25 de los Principios de Yogyakarta; respectivamente.



en el territorio nacional: “todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.”

Como se advierte, la CPEUM reconoce a todas las personas que se encuentren en el territorio nacional, su condición para el goce de los derechos humanos reconocidos en el orden constitucional y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, como lo son sus derechos a votar y ser votadas; sin embargo, de ningún modo pasa inadvertido que la regulación formal de derechos, por sí solo, es insuficiente para garantizar su auténtico ejercicio, ya que se requiere, de manera paralela, el diseño de medidas y la implementación de acciones que aseguren eficazmente la realización de los derechos formalmente reconocidos.

Al respecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante: Corte IDH), en la Opinión Consultiva OC-11/90²², señala que “garantizar implica la obligación del Estado de tomar todas las medidas necesarias para remover los obstáculos que puedan existir para que los individuos puedan disfrutar de los derechos que la Convención reconoce.” Por ende, conforme con la obligación de garantía en materia de derechos humanos, el Estado no puede solamente limitarse a no incurrir en conductas violatorias de los derechos, sino que, además, debe emprender acciones que resulten necesarias

²² Corte IDH. Excepciones al agotamiento de los recursos internos (Arts. 46.1, 46.2.a y 46.2.b, Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-11/90 de 10 de agosto de 1990. Serie A No. 11, párr. 34.

SUP-JDC-238/2023

para posibilitar que las personas sujetas a su jurisdicción puedan ejercer y gozar de sus derechos y libertades²³.

Sobre esta base, el artículo 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (*en adelante: CADH*) -instrumento al que se encuentra adherido el Estado Mexicano-, dispone lo siguiente:

"Si el ejercicio de los derechos y libertades mencionados en el Artículo 1 no estuviere ya garantizado por disposiciones legislativas o de otro carácter, los Estados Partes se comprometen a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones de esta convención, las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos y libertades."

El precepto convencional transcrito agrega un compromiso a las autoridades del Estado Mexicano: adoptar las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias en el caso de que los derechos humanos y las libertades reconocidas en el instrumento convencional no estuvieren ya garantizados por el Derecho interno.

La adopción de "medidas legislativas o de otro carácter" que fueren necesarias para hacer efectivos los derechos y libertades consagradas en la convención -señala la Corte IDH-, recoge una regla básica del derecho internacional, según la cual todo Estado Parte en un tratado tiene el deber jurídico de adoptar las medidas necesarias para cumplir con sus

²³ Véase: Medina Quiroga, Cecilia. La Convención Americana: Teoría y Jurisprudencia. Vida, integridad personal, libertad personal, debido proceso y recurso judicial, Santiago, Centro de Derechos Humanos de la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile, 2005, p. 17. De la misma autora también véase En La Corte Interamericana de Derechos Humanos: Un cuarto de siglo 1979-2004, San José de Costa Rica, Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2005, p. 247 y ss.



obligaciones conforme al tratado, sean dichas medidas legislativas o de otra índole²⁴.

En este sentido, con relación a la obligación de adoptar medidas legislativas o de otro carácter para dotar de efectividad los derechos y libertades, establecida en el artículo 2 de la CADH, la Corte IDH ha señalado que dicha norma obliga a los Estados Partes a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones de la Convención, las "medidas legislativas o de otro carácter" que fueren necesarias para hacer efectivos los derechos y libertades protegidos por dicho pacto internacional²⁵; lo que se traduce en que los Estados no sólo tienen la obligación positiva de adoptar las medidas legislativas necesarias para garantizar el ejercicio de los derechos en ella consagrados, sino que también deben evitar promulgar aquellas leyes que impidan el libre ejercicio de estos derechos, y a la vez evitar que se supriman o modifiquen las leyes que los protegen²⁶; es decir, existe el deber convencional de realizar una adecuación respecto de su

²⁴ Cfr.: Corte IDH. *Exigibilidad del derecho de rectificación o respuesta (Arts. 14.1, 1.1 y 2 Convención Americana sobre Derechos Humanos)*. Opinión Consultiva OC-7/86 de 29 de agosto de 1986. Serie A No. 7, decisión C.

²⁵ Corte IDH. *Caso Gangaram Panday vs. Surinam. Excepciones preliminares*. Sentencia de 4 de diciembre de 1991. Serie C No. 12, párr. 50 Ver también: Corte IDH *Responsabilidad internacional por expedición y aplicación de leyes violatorias de la Convención (arts. 1 y 2 Convención Americana sobre Derechos Humanos)*. Opinión Consultiva OC14/94 de 9 de diciembre de 1994. Serie A No. 14, párr. 48.

²⁶ Corte IDH. *Caso Castillo Petruzzi y otros vs. Perú. Fondo, reparaciones y costas*. Sentencia de 30 de mayo de 1999. Serie C No. 52, párr. 207, en el que se señala: "**207**. Por otro lado, la Corte declara que las disposiciones contenidas en la legislación de emergencia adoptada por el Estado para hacer frente al fenómeno del terrorismo, y en particular los Decretos-Leyes Nos. 25.475 y 25.659, aplicados a las víctimas en el presente caso, infringen el artículo 2 de la Convención, por cuanto el Estado no ha tomado las medidas adecuadas de derecho interno que permitan hacer efectivos los derechos consagrados en la misma y así lo declara la Corte. El deber general del artículo 2 de la Convención Americana implica la adopción de medidas en dos vertientes. Por una parte, la supresión de las normas y prácticas de cualquier naturaleza que entrañen violación a las garantías previstas en la Convención. Por la otra, la expedición de normas y el desarrollo de prácticas conducentes a la efectiva observancia de dichas garantías. Evidentemente, el Estado no ha llevado a cabo, en lo que atañe a las disposiciones aplicables al juicio de los inculpados, lo que debiera realizar a la luz del artículo 2 de la Convención."

SUP-JDC-238/2023

ordenamiento jurídico interno, a fin de suprimir aquellas normas que contravengan las obligaciones internacionales asumidas, así como de identificar aquellas medidas legislativas y con impacto institucional que deban ser adoptadas para que los derechos establecidos en la CADH puedan ser efectivamente respetados y garantizados²⁷, lo cual impone que las medidas de derecho interno han de ser efectivas (principio de *effet utile*)²⁸ para ese propósito.

La efectividad de los derechos humanos reconocidos constitucional y convencionalmente conlleva a su cumplimiento, lo que significa la adopción de medidas activas para poner en práctica leyes, políticas y procedimientos, incluida la asignación de recursos, que permitan a las personas disfrutar de sus derechos²⁹.

Asimismo, la corte IDH ha señalado que la CADH establece la obligación de cada Estado Parte de adecuar su derecho interno a las disposiciones de dicha Convención, para garantizar los derechos en ella consagrados³⁰. En este sentido, sostiene que el deber general del artículo 2 de la CADH implica la adopción de medidas en dos vertientes: por una parte, la supresión de las normas y prácticas de cualquier naturaleza que entrañen violación a las garantías previstas en la Convención; y

²⁷ Comisión Interamericana de Derechos Humanos (IDH), *Compendio sobre la obligación de los Estados de adecuar su normativa interna a los Estándares Interamericanos de Derechos Humanos*, OEA/Ser.L/V/II, 25 de enero de 2021; párr. 42.

²⁸ Cfr. Corte IDH. *Caso Zambrano Vélez y otros vs. Ecuador. Fondo, reparaciones y costas*. Sentencia de 4 de julio de 2007. Serie C No. 166, párr. 56.

²⁹ Fondo de Población de las Naciones Unidas, *El enfoque basado en los derechos humanos*. Material disponible en: [https://www.unfpa.org/es/el-enfoque-basado-en-los-derechos-](https://www.unfpa.org/es/el-enfoque-basado-en-los-derechos-humanos#:~:text=Hacer%20cumplir%20un%20derecho%20significa,personas%20disfrutar%20de%20sus%20derechos)

humanos#:~:text=Hacer%20cumplir%20un%20derecho%20significa,personas%20disfrutar%20de%20sus%20derechos. Consulta realizada el 10 de julio de 2023.

³⁰ Corte IDH. *Caso Durand y Ugarte vs. Perú. Fondo*. Sentencia de 16 de agosto de 2000. Serie C No. 68, párr. 136.



por la otra, la expedición de normas y el desarrollo de prácticas conducentes a la efectiva observancia de dichas garantías³¹, resaltando que no adoptar estas medidas contraviene además de las normas convencionales que consagran los respectivos derechos, el artículo 2 de la CADH³².

De conformidad con lo antes expuesto, queda de manifiesto el compromiso estatal de adoptar disposiciones jurídicas encaminadas a hacer efectivos los derechos y libertades reconocidos en el ordenamiento convencional, como lo son los derechos de carácter político-electoral del derecho al voto activo y pasivo, los cuales se reconocen asimismo en el artículo 35 de La CPEUM. Lo anterior no descarta la implementación de “medidas de otro carácter” que tengan el mismo efecto útil.

Por lo tanto, al tenor del reconocimiento establecido en el artículo 1, párrafo primero, de la CPEUM, queda de manifiesto que la adopción de medidas legislativas internas para que todas las personas que se encuentren en el territorio nacional, gocen de los derechos humanos reconocidos en el ordenamiento constitucional y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte; es un compromiso que abarca a los órganos legislativos de las entidades federativas, en el marco de la adopción de medidas para lograr la plena efectividad de esos derechos y libertades.

³¹ Corte IDH. Caso Cantoral Benavides vs. Perú. Fondo. Sentencia de 18 de agosto de 2000. Serie C No. 69, párr. 178.

³² Ferrer Mac-Gregor Eduardo y Pelayo Moller, Carlos María, “Artículo 2. Deber de Adoptar Disposiciones de Derecho Interno”, en: Convención Americana sobre Derechos Humanos. Comentada, (Ccord. Christian Steiner y Patricia Uribe), Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2014, p. 77.

b) La omisión legislativa en el marco de los compromisos convencionales en materia de derechos humanos

El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (en adelante: SCJN) razona³³ que, en atención al principio de división funcional de poderes, los órganos legislativos del Estado cuentan con facultades o competencias de ejercicio potestativo y de ejercicio obligatorio, y en su desarrollo pueden incurrir en diversos tipos de omisiones. Por un lado, puede darse una *omisión absoluta* cuando aquéllos simplemente no han ejercido su competencia de crear leyes ni han externado normativamente voluntad alguna para hacerlo; por otro lado, puede presentarse una *omisión relativa* cuando al haber ejercido su competencia, lo hacen de manera parcial o simplemente no la realizan integralmente, impidiendo el correcto desarrollo y eficacia de su función creadora de leyes.

De la combinación de ambos tipos de competencias o facultades -de ejercicio obligatorio y de ejercicio potestativo-, y de omisiones -absolutas y relativas-, señala el Pleno de la SCJN que pueden presentarse las siguientes omisiones legislativas:

- i) *Absolutas en competencias de ejercicio obligatorio*, cuando el órgano legislativo tiene la obligación o mandato de expedir una determinada ley y no lo ha hecho;
- ii) *Relativas en competencias de ejercicio obligatorio*, cuando el órgano legislativo emite una ley teniendo una obligación

³³ Cfr.: Tesis: P./J. 11/2006, Jurisprudencia, Novena Época, con título: "OMISIONES LEGISLATIVAS. SUS TIPOS", consultable en: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXIII, Febrero de 2006, p. 1527.



o un mandato para hacerlo, pero lo realiza de manera incompleta o deficiente;

- iii) *Absolutas en competencias de ejercicio potestativo*, en las que el órgano legislativo decide no actuar debido a que no hay ningún mandato u obligación que así se lo imponga; y,
- iv) *Relativas en competencias de ejercicio potestativo*, en las que el órgano legislativo decide hacer uso de su competencia potestativa para legislar, pero al emitir la ley lo hace de manera incompleta o deficiente.

Con relación a las omisiones legislativas, tratándose de omisiones relacionadas con la implementación de medidas legislativas para hacer efectivos los derechos y libertades de carácter fundamental previstos en el ordenamiento constitucional y los instrumentos convencionales, cabe señalar que los Tribunales Colegiados de Circuito, han dispuesto³⁴ que, para declarar la inconstitucionalidad por omisión legislativa, resulta necesaria la revisión de que:

- i) Exista un mandato normativo expreso (de la Constitución, de un tratado internacional o de una ley), luego de la declaración en la norma "programática", en la que se establece un derecho fundamental dotado de contenido y alcance, requiera de complementación "operativa" en las leyes o acciones conducentes;

³⁴ Cfr.: Tesis: I.4o.A.24 K (10a.), Décima Época, con título: "INCONSTITUCIONALIDAD POR OMISIÓN LEGISLATIVA. ELEMENTOS QUE DEBEN ACREDITARSE PARA SU CONFIGURACIÓN", consultable en: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 1, Diciembre de 2013, Tomo II, p. 1133.

SUP-JDC-238/2023

- ii) Se configure la omisión del cumplimiento de tal obligación por parte del legislador o funcionario competente de cualquiera de los órganos públicos; y,
- iii) La omisión produzca la violación de un derecho o garantía.

Aunado a lo anterior, cabe señalar que la Sala Superior ha considerado que es factible concluir que las omisiones legislativas de facultades de ejercicio obligatorio pueden vulnerar los derechos humanos, así como los principios constitucionales que rigen las elecciones: certeza, imparcialidad, independencia, profesionalismo, legalidad, objetividad y máxima publicidad.

En su doctrina constitucional, específicamente, en la Tesis XXIX/2013, con título: "OMISIÓN LEGISLATIVA EN MATERIA ELECTORAL. EN SU CARÁCTER ABSOLUTO Y CONCRETO ES VIOLATORIA DEL PRINCIPIO DE SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL", la Sala Superior ha sostenido que la omisión legislativa absoluta y concreta se configura cuando el legislador no cumple con lo ordenado, en un tiempo razonable o determinado, por la propia Ley Fundamental y, por tanto, es violatoria del principio de supremacía constitucional, teniendo en cuenta que la Constitución no puede ser tomada como una mera declaración política, sino que constituye la norma fundamental y suprema de todo el ordenamiento jurídico y que sus mandatos resultan primordiales para el adecuado funcionamiento del Estado, máxime cuando ello implique una inobservancia de los principios constitucionales que deben regir toda elección, como el de certeza, o una conculcación a derechos político-electorales de la ciudadanía.



Las omisiones legislativas estudiadas por la Sala Superior han versado sobre obligaciones derivadas de un mandato del Poder Reformador de la Constitución; sin embargo, también ha sostenido que se puede actualizar una omisión legislativa cuando el poder legislativo no cumple con su obligación de adoptar medidas a favor de un grupo en situación de vulnerabilidad derivada de instrumentos internacionales³⁵.

En este sentido, se ha sostenido que las autoridades tienen obligaciones no solo impuestas por mandatos previstos en la Constitución, sino que también derivado de los tratados internacionales, en términos de los artículos 1 y 133 de la Constitución.

Lo anterior, en atención a que el artículo 1 de la CPEUM debe interpretarse de manera conjunta con lo dispuesto en su artículo 133; de ahí que, el parámetro de análisis del control constitucional que deben ejercer todas las personas juzgadoras del país, se integra, entre otros, por los derechos humanos contenidos en la Constitución y en los tratados internacionales en los que el Estado mexicano sea parte.

En esa medida, se ha concluido que se puede actualizar una omisión legislativa si el Poder Legislativo incumple con sus obligaciones derivadas de mandatos impuestos tanto por la Constitución, como por tratados internacionales en los que el Estado mexicano sea parte.

c) Análisis del caso

³⁵ Cfr.: Sentencias dictadas en los expedientes SUP-JDC-951/2022, SUP-JDC-922/2022 y SUP-JDC-1282/2019.

SUP-JDC-238/2023

Al tenor de la transcripción que con anterioridad ha quedado asentada, se observa que una de las razones por las que el TEECZ determinó que es inexistente la omisión del Congreso del Estado de garantizar el derecho de participación política de la comunidad LGBTITQA+ en los cargos de elección popular, se sostiene en la premisa de que, en su concepto, **dicho derecho ya se ha reconocido en el bloque de constitucionalidad local.**

De manera sustancial, en la sentencia controvertida se razona que el Congreso local ya ha incorporado en el Bloque de Constitucionalidad Local las normas que garantizan el acceso a medidas afirmativas en materia político-electoral para los grupos representados de forma desigual, y a partir de ello, estima que no es posible acoger la pretensión de la parte actora respecto a que existe el deber de dicho órgano legislativo para introducir normativamente en el ordenamiento legal y constitucional una regla expresa que permita establecer una cuota electoral en favor de las personas de la comunidad de la diversidad sexual, pues ello es potestativo en el ejercicio de su labor política. Para sostener su razonamiento, el TEECZ refiere el marco jurídico siguiente:

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE COAHUILA DE ZARAGOZA (CPECZ)

"Artículo 7.- [...]

[...]

Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos humanos y libertades de las personas. La ley establecerá mecanismos a favor de las personas, para que el goce de sus derechos de libertad, igualdad, seguridad jurídica y justicia social, sean reales, efectivos y equitativos dentro del estado humanista, social y democrático de derecho que salvaguarda esta Constitución.



[...]

Artículo 7º-E. El principio de inclusión social es la base del Estado social de derecho.

Las personas gozan de los derechos sin discriminación por origen étnico o nacional, género, edad, identidad de género, orientación sexual, idioma, religión, opinión, discapacidades, condición social, de salud y cualquier otra que atente contra la dignidad humana.

Se prohíbe toda distinción, exclusión o restricción basada en cualquier condición que impida o anule las libertades, derechos o sus garantías.

Nadie podrá ser objeto de discriminaciones fundadas en sus características genéticas, cuyo efecto sería atentar contra su dignidad, sus derechos y libertades fundamentales.

Artículo 7º-Q. Los derechos se garantizarán conforme a la cláusula de igual protección.

La ley deberá garantizar la igualdad de hecho y de derecho.

La cláusula de igualdad de género tendrá por objeto asegurar la participación e integración equilibrada entre hombres y mujeres en la vida social, cultural, política y económica.

Las personas o grupos que se encuentren en una situación de desventaja y vulnerabilidad tienen derecho a que el Estado adopte medidas apropiadas y preferenciales para erradicar la condición de desigualdad.

El trato diferenciado se regirá por el principio de proporcionalidad y podrá consistir en prestaciones positivas, políticas públicas o cualquier otra garantía apropiada, temporal y eficaz para erradicar la desigualdad o la discriminación.

La violación grave por discriminación se reparará con las medidas que hagan cesar de inmediato las situaciones de desigualdad o de injusticia.

Artículo 7º-T. Todas las autoridades estarán obligadas a ejercer el control difuso local para proteger los derechos humanos de esta Constitución, las Cartas de Derechos y sus Protocolos Adicionales de la manera siguiente:

I. La interpretación conforme en sentido amplio, según la cual todas las autoridades del Estado deberán interpretar la norma de acuerdo a principios y reglas de los derechos humanos, favoreciendo en todo tiempo la protección más amplia;

II. La aplicación del principio pro persona, según el cual cuando hay dos o más versiones interpretativas válidas las autoridades deberán, partiendo de la presunción de constitucionalidad de las leyes, preferir aquella que hace a la ley acorde a los derechos humanos y amplía su esfera de protección;

SUP-JDC-238/2023

III. La inaplicación de la ley o cualquier otra norma secundaria o de su acto indebido de aplicación, como atribución exclusiva de los jueces, cuando las alternativas anteriores no son posibles;

IV. En todo caso, las personas juzgadoras interpretarán los principios y reglas constitucionales locales para precisar de manera justificada el sentido y alcance de las mismas.

V. En ningún caso, las autoridades administrativas o organismos públicos autónomos podrán invalidar o desaplicar esta Constitución o las Cartas Fundamentales de los Derechos. Las personas juzgadoras serán las únicas competentes para resolver el control difuso o de convencionalidad entre esta Constitución Local y una norma nacional o internacional que el Estado mexicano debe observar.

Artículo 7º-U. La interpretación de las normas que realice la Corte Interamericana de Derechos Humanos será precedente vinculante en el ámbito local para interpretar las normas protectoras de derechos humanos, con independencia de si el Estado Mexicano fue parte o no de la sentencia correspondiente.

La interpretación de las disposiciones normativas que realicen los organismos internacionales del Sistema de Naciones Unidas y el Sistema Interamericano de Protección de Derechos Humanos, será vinculante para todas las autoridades estatales y municipales, con independencia de la participación del Estado mexicano en el asunto del que haya derivado la interpretación.

El precedente extranjero o comparado en materia de derechos humanos podrá asumirse por los jueces cuando se estime una mayor protección a la persona que resulte aplicable conforme a una metodología estricta de derecho internacional o derecho comparado.

Las sentencias, decisiones, recomendaciones, observaciones, comentarios y demás resoluciones de los organismos internacionales emitidas como parte de sus competencias de resolución de casos o interpretación de las normas internacionales de derecho humanos que deriven de tratados que el Estado mexicano haya suscrito tendrán el carácter de obligatorias en el régimen interno."

CARTA DE DERECHOS POLÍTICOS DE COAHUILA DE ZARAGOZA (CDPEZ)

"**Artículo 8.** El órgano judicial en materia electoral previsto en la ley se encargará de proteger los derechos de esta Carta por medio del sistema de impugnación en materia político-electoral, sin perjuicio de la competencia que le corresponda al Tribunal Constitucional Local.

Artículo 17. El marco jurídico relevante para la interpretación y aplicación de esta Carta se determina por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Constitución Política del Estado de Coahuila de Zaragoza, la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Convención Americana de Derechos Humanos, la Carta Democrática Interamericana y los demás instrumentos internacionales ratificados por el Estado Mexicano.



Artículo 46. Las personas representadas de manera desigual tendrán derecho a las cuotas electorales, reglas de paridad, reglas de alternancia o cualquier otra medida apropiada para permitir la igualdad de condiciones en el acceso, permanencia y ejercicio de los cargos públicos representativos, en los términos que establezca la ley.

Artículo 69. Las personas que pertenezcan a alguno de los grupos vulnerables tendrán derecho a las medidas apropiadas y acciones afirmativas que les permitan la igualdad de condiciones para el acceso a las funciones públicas, según la naturaleza del cargo, con el fin de consolidar una democracia incluyente y plural.

Artículo 70. Las medidas para personas o grupos vulnerables serán transitorias en la medida en que se asegure en forma progresiva la igualdad real de las personas o grupos en condición de vulnerabilidad.

Artículo 80. Se consideran en condición de vulnerabilidad aquellas personas que, por razón de su edad, género, estado físico o mental, o por circunstancias sociales, económicas, étnicas y/o culturales, encuentran especiales dificultades para ejercitar con plenitud ante el sistema de justicia los derechos reconocidos por el ordenamiento jurídico.

Artículo 81. Podrán constituir causas de vulnerabilidad, entre otras similares, las siguientes:

- I. La edad;
- II. La discapacidad;
- III. La pertenencia a comunidades indígenas o a minorías;
- IV. La victimización de crímenes de lesa humanidad o aberrantes;
- V. La migración y el desplazamiento interno;
- VI. La pobreza;
- VII. El sexo o género;
- VIII. La orientación sexual;
- IX. La privación de libertad."

LEY PARA PROMOVER LA IGUALDAD Y PREVENIR LA DISCRIMINACIÓN EN EL ESTADO DE COAHUILA DE ZARAGOZA (LPIPDECZ)

“ARTÍCULO 13. Queda prohibida toda práctica discriminatoria que tenga por objeto impedir o anular el reconocimiento o ejercicio de los derechos y la igualdad real de oportunidades.

Se consideran prácticas discriminatorias:

[...]

SUP-JDC-238/2023

IX. Negar o condicionar el derecho de participación política, y específicamente el derecho al sufragio activo o pasivo, la elegibilidad y el acceso a todos los cargos públicos, así como la participación en el desarrollo y ejecución de políticas y programas de gobierno, en los casos y de acuerdo a los términos que establezcan las disposiciones aplicables y las excepciones que las mismas señalen;

[...]"

Del marco jurídico transcrito, que corresponde al citado por el TEECZ en el apartado "b. Bloque de Constitucionalidad Local", se advierte el establecimiento jurídico de:

- La prohibición de la discriminación y la reserva legal para el establecimiento de mecanismos para que las personas gocen de sus derechos de libertad, igualdad, seguridad y justicia (Artículo 7 de la CPECZ);
- El principio de inclusión social como base del estado social de derecho y la prohibición de toda discriminación (Artículo 7 de la CPECZ);
- La cláusula de igual protección como premisa para garantizar los derechos, el objeto de dicha cláusula y la reserva legal para garantizar la igualdad de hecho y de derecho; la adopción de medidas para personas o grupos vulnerables; la regla de proporcionalidad como regulatoria del trato diferenciado y alcances de éste (Artículo 7-Q de la CPECZ);
- Las líneas generales a que se sujeta el control difuso local para la protección de los derechos humanos en la entidad (Artículo 7-T de la CPECZ);
- Las líneas a que se sujeta el control convencional de los derechos humanos en la entidad (Artículo 7-U de la CPECZ);



- La función del TEECZ y el sistema de medios de impugnación local para la tutela de los derechos políticos (Artículo 8 de la CDPECZ);
- La enunciación del marco jurídico relevante para la interpretación y aplicación de las disposiciones de la Carta de Derechos Políticos local (Artículo 17 de la CDPECZ);
- La reserva legal respecto de la forma en que las personas representadas de manera desigual ejercerán derechos y otras medidas que les permitan el acceso, permanencia y ejercicio de cargos públicos representativos (Artículo 46 de la CDPECZ);
- El reconocimiento del derecho a las medidas apropiadas y acciones afirmativas para las personas pertenecientes a grupos vulnerables (Artículo 69 de la CDPECZ);
- La transitoriedad como características de las medidas para personas o grupos vulnerables (Artículo 70 de la CDPECZ);
- La definición de las personas que se consideran en condición de vulnerabilidad (Artículo 80 de la CDPECZ);
- La enunciación de las causas de vulnerabilidad (Artículo 81 de la CDPECZ); y
- Prohibición de las prácticas discriminatorias y señalamiento de supuestos (Artículo 13 de la LPIPDECZ).

SUP-JDC-238/2023

No obstante, de los preceptos de referencia no es posible apreciar alguna disposición jurídica que se dirija a hacer efectivo los derechos de votar y ser votadas de las personas pertenecientes a los grupos en situación de vulnerabilidad, especialmente, de la comunidad de la diversidad sexual, pues de los temas abordados en el marco dispositivo que señala el TEECZ, **no se advierte algún precepto del que se advierta el señalamiento de reglas o lineamientos de carácter instrumental, que tengan como finalidad, dotar de eficacia el derecho político al voto activo y pasivo de las personas pertenecientes a la comunidad de la diversidad sexual.**

No pasa inadvertido que la Carta de Derechos Políticos del Estado de Coahuila, en términos de lo previsto en su artículo 2, tiene por objeto reconocer y garantizar los derechos políticos en el ámbito competencial local; esto es, hace el reconocimiento en el ámbito local de este tipo de derechos contenidos en la Constitución Federal y tratados de derechos humanos, sin embargo, en lo relacionado con el objeto de garantizar³⁶ los derechos políticos, no puede pasarse por alto que se advierte la ausencia de alguna medida que se dirija a posibilitar, en términos generales, el ejercicio de ese derecho, y de manera particular, que se generen condiciones adecuadas para que las personas en situación de vulnerabilidad los ejerzan.

³⁶ Al respecto, es de tener en cuenta que Sandra Serrano y Daniel Vázquez refieren que la obligación de garantizar tiene el objetivo de mantener el disfrute del derecho y de mejorarlo. Señalan que es una obligación positiva estatal y compleja, al implicar una perspectiva global sobre los derechos humanos en el país, la remoción de todo aquello que los restrinja, y la provisión de recursos o la facilitación de actividades que aseguren que todos sean sustantivamente iguales; y que, según la Corte Interamericana de Derechos Humanos, esta obligación implica “el deber de los Estados Partes de organizar todo el aparato gubernamental y en general, todas las estructuras a través de las cuales se manifiesta el ejercicio del poder público, de manera tal que sean capaces de asegurar jurídicamente el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos” (Serrano, Sandra y Vázquez, Daniel (2013). *Los derechos en acción. Obligaciones y principio de derechos humanos*. Flacso, México, p. 71).



Es de hacerse notar que de conformidad con lo previsto en los artículos 1, párrafo primero; y 35, fracciones I y II, de la CPEUM; 2 y 23 de la CADH; y principios 2 y 25 de los Principios de Yogyakarta; se desprende que el Congreso del Estado de Coahuila de Zaragoza, como parte del Estado Mexicano, tiene el compromiso de implementar disposiciones legales, de carácter instrumental, para el logro efectivo del derecho de las personas que integran la comunidad LGTBTTIQA+, a votar y ser votadas así como a desempeñar cualquier función pública en todos los niveles de gobierno; participar en la dirección de los asuntos públicos, ser designadas o elegidas para cualquier órgano representativo, entre otros.

En el caso, la omisión es relativa en competencias de ejercicio obligatorio, pues la emisión de la normativa electoral resulta incompleta respecto de medidas que permitan a las personas de la diversidad sexual hacer efectivo su derecho a ser votadas a los cargos de elección popular.

Además, dicha omisión transgrede un mandato normativo expreso (artículos 1, párrafo primero; y 35, fracciones I y II, de la CPEUM; así como 2 y 23 de la CADH; a lo que cabe añadir los principios 2 y 25 de los Principios de Yogyakarta³⁷) que establece el derecho de votar de las personas de la diversidad sexual, que para su ejercicio eficaz, requiere de una complementación “operativa” en las leyes; el órgano legislativo del Estado de Coahuila ha sido omiso en cumplir con tal obligación constitucional y convencional; y dicha omisión produce una afectación a dicho derecho, pues sin las

³⁷ Los Principios de Yogyakarta son una serie de **principios sobre cómo se aplica la legislación internacional de derechos humanos a las cuestiones de orientación sexual e identidad de género**. Los Principios afirman las normas legales internacionales vinculantes que los Estados deben cumplir,

SUP-JDC-238/2023

disposiciones legales que lo instrumenten, su ejercicio es ineficaz.

En este orden de ideas, se considera que asiste la razón a las partes actoras, cuando afirman que el Congreso local no ha legislado normas secundarias que garanticen el ejercicio de los derechos político-electorales de grupos en situación de vulnerabilidad, pues la efectividad del ejercicio de los derechos humanos no se agota con el reconocimiento en el plano local de los derechos políticos previstos en la CPEUM y los instrumentos internacionales de los que el Estado Mexicano es parte, sino que requiere, además, de medidas legislativas (o del cualquier carácter) que sean necesarias para hacer efectivos tales derechos y libertades.

Lo anterior cobra relevancia ya que, como lo afirman las partes actoras, el Código Electoral del Estado de Coahuila de Zaragoza es omiso en establecer medidas para que los grupos vulnerables puedan real y materialmente acceder a los cargos de elección popular.

Si bien, las partes actoras, refieren que el Congreso Local no ha legislado en materia de acciones afirmativas, de conformidad con lo analizado en este capítulo, la omisión legislativa de que se trata comprende la omisión general de medidas legales para hacer efectivos los derechos político-electorales por parte de las personas pertenecientes a grupos en situación de vulnerabilidad, como lo son que integran la comunidad de la diversidad sexual; debiéndose resaltar que la emisión de medidas legislativas en ese sentido deriva del marco constitucional y convencional, lo que se corrobora con lo



dispuesto en los artículos 7-U³⁸ de la Constitución Política del Estado de Coahuila de Zaragoza y 17³⁹ de la Carta de Derechos Políticos de dicha entidad federativa.

En este sentido, lo **fundado** de los agravios examinados deriva de que, el reconocimiento en el bloque de constitucionalidad local, del derecho a la participación política de la comunidad LGTTTIQA+, en los cargos de elección popular, no garantiza su efectivo ejercicio, pues requiere el establecimiento de medidas que conlleven el ejercicio efectivo de ese tipo de derechos.

Esto es así, porque si bien, la Constitución Local e inclusive, la Carta de Derechos Políticos de referencia, prevén normas en favor de las personas de la diversidad sexual; los alcances del tal reconocimiento jurídico son insuficientes para que este grupo social pueda acceder de manera auténtica y efectiva a la vida democrática y desempeñar los cargos de elección popular dentro del Estado de Coahuila de Zaragoza.

³⁸ “**Artículo 7º-U.** La interpretación de las normas que realice la Corte Interamericana de Derechos Humanos será precedente vinculante en el ámbito local para interpretar las normas protectoras de derechos humanos, con independencia de si el Estado Mexicano fue parte o no de la sentencia correspondiente. [-] La interpretación de las disposiciones normativas que realicen los organismos internacionales del Sistema de Naciones Unidas y el Sistema Interamericano de Protección de Derechos Humanos, será vinculante para todas las autoridades estatales y municipales, con independencia de la participación del Estado mexicano en el asunto del que haya derivado la interpretación. [-] El precedente extranjero o comparado en materia de derechos humanos podrá asumirse por los jueces cuando se estime una mayor protección a la persona que resulte aplicable conforme a una metodología estricta de derecho internacional o derecho comparado. [-] Las sentencias, decisiones, recomendaciones, observaciones, comentarios y demás resoluciones de los organismos internacionales emitidas como parte de sus competencias de resolución de casos o interpretación de las normas internacionales de derecho humanos que deriven de tratados que el Estado mexicano haya suscrito tendrán el carácter de obligatorias en el régimen interno.”

³⁹ “**Artículo 17.** El marco jurídico relevante para la interpretación y aplicación de esta Carta se determina por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Constitución Política del Estado de Coahuila de Zaragoza, la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Convención Americana de Derechos Humanos, la Carta Democrática Interamericana y los demás instrumentos internacionales ratificados por el Estado Mexicano.”

SUP-JDC-238/2023

Por otro lado, asiste la razón a las partes actoras, cuando sostienen que si no se ha legislado hay omisión, y que era necesario que el TEECZ vinculara al Congreso Local, en lugar de negar que la omisión legislativa existe.

Al respecto, cabe señalar que, de la transcripción de la sentencia impugnada, que corre agregada de manera previa, se advierte que una de las razones en que TEECZ sostiene el cambio de criterio en la sentencia del expediente TECZ-RQ-02/2022, se apoya en que no es jurídicamente viable ordenar al Congreso del Estado adoptar una cuota electoral específica para la comunidad de la diversidad sexual en el ordenamiento constitucional o legal, al ir contra la naturaleza de las medidas afirmativas, que requieren de una revisión para cada proceso electoral y fundamenten en elementos objetivos proporcionales y razonables, para acelerar la participación de grupos representados de forma desigual a través de mecanismo temporales que potencien el acceso a la vida pública.

Al respecto, cabe señalar que, el hecho de que la CPEUM y las leyes secundarias no mandaten expresamente el diseño de medidas legislativas, no necesariamente conduce a la conclusión de que esa obligación no existe, dado que las autoridades tienen el compromiso de tomar las medidas dirigidas a hacer efectivos los derechos reconocidos en los tratados internacionales⁴⁰.

La implementación de un marco normativo a favor de las personas pertenecientes a la comunidad LBTTTIQA+, para

⁴⁰ En este sentido se pronunció la Sala Superior al resolver los expedientes SUP-RAP-121/2020 y acumulados.



hacer efectivo el ejercicio de los derechos humanos de carácter político, pueden implementarse, de conformidad con el artículo 2 de la CADH, como "medidas legislativas" a partir de disposiciones jurídicas aprobadas mediante el proceso legislativo de reforma o adición de las leyes secundarias, o bien, mediante medidas "de otro carácter", como son las medidas especiales de carácter temporal o acciones afirmativas.

En el estado de Coahuila, las medidas jurídicas a favor de las personas en situación de vulnerabilidad para el ejercicio del derecho al voto pasivo, desde la perspectiva legal, se fundan en el artículo 46⁴¹ de la Carta de Derechos Políticos del Estado de Coahuila⁴², e incluso, se reconocen como un derecho.

Por otro lado, la implementación de acciones afirmativas, con la misma finalidad, se sustentan en los artículos 69⁴³ y 70⁴⁴ de dicha carta, conjuntamente con el marco constitucional y legal que regula el derecho al voto y las disposiciones que establecen acciones afirmativas en favor de las personas en situación de vulnerabilidad, a saber: de la comunidad de la diversidad sexual: Principio 2, inciso D⁴⁵, de los Principios de

⁴¹ "**Artículo 46.** Las personas representadas de manera desigual tendrán derecho a las cuotas electorales, reglas de paridad, reglas de alternancia o cualquier otra medida apropiada para permitir la igualdad de condiciones en el acceso, permanencia y ejercicio de los cargos públicos representativos, en los términos que establezca la ley."

⁴² Ejemplos de las cuotas legales se encuentran en las modificaciones realizadas al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales en: 1993 (art. 175, párr. 3), 1996 /art. 5, fracc. XXII), 2002 (arts. 175, 175-A, 175-B y 175-C) y 2007 (arts. 218-221).

⁴³ "**Artículo 69.** Las personas que pertenezcan a alguno de los grupos vulnerables tendrán derecho a las medidas apropiadas y acciones afirmativas que les permitan la igualdad de condiciones para el acceso a las funciones públicas, según la naturaleza del cargo, con el fin de consolidar una democracia incluyente y plural."

⁴⁴ "**Artículo 70.** Las medidas para personas o grupos vulnerables serán transitorias en la medida en que se asegure en forma progresiva la igualdad real de las personas o grupos en condición de vulnerabilidad."

⁴⁵ "**Principio 2.** Todas las personas tienen derecho al disfrute de todos los derechos humanos, sin discriminación por motivos de orientación sexual o identidad de género. [-] Todas las personas tienen derecho a ser iguales ante la ley y tienen derecho a igual protección por parte de la ley, sin ninguna de las discriminaciones mencionadas, ya

SUP-JDC-238/2023

Yogyakarta; con alguna discapacidad: artículo 5⁴⁶ la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad; mayores de sesenta años (adultas mayores): artículo 4, inciso b)⁴⁷, de la Convención Interamericana Sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores;

sea que el disfrute de otro derecho humano también esté afectado o no. La ley prohibirá toda discriminación de esta clase y garantizará a todas las personas protección igual y efectiva contra cualquier forma de discriminación de esta clase. [-] La discriminación por motivos de orientación sexual o identidad de género incluye toda distinción, exclusión, restricción o preferencia basada en la orientación sexual o la identidad de género que tenga por objeto o por resultado la anulación o el menoscabo de la igualdad ante la ley o de la igual protección por parte de la ley, o del reconocimiento, o goce o ejercicio, en igualdad de condiciones, de los derechos humanos y las libertades fundamentales. La discriminación por motivos de orientación sexual o identidad de género puede verse y por lo común se ve agravada por la discriminación basada en otras causales, incluyendo género, raza, edad, religión, discapacidad, estado de salud y condición económica. [-] Los Estados [...] **D.** Adoptarán todas las medidas apropiadas a fin de garantizar el desarrollo adecuado de las personas de diversas orientaciones sexuales e identidades de género, según sean necesarias para garantizarles a estos grupos o personas el goce o ejercicio de los derechos humanos en igualdad de condiciones. Dichas medidas no serán consideradas discriminatorias;

⁴⁶ “**Artículo 5.** Igualdad y no discriminación [-] **1.** Los Estados Partes reconocen que todas las personas son iguales ante la ley y en virtud de ella y que tienen derecho a igual protección legal y a beneficiarse de la ley en igual medida sin discriminación alguna. [-] **2.** Los Estados Partes prohibirán toda discriminación por motivos de discapacidad y garantizarán a todas las personas con discapacidad protección legal igual y efectiva contra la discriminación por cualquier motivo. [-] **3.** A fin de promover la igualdad y eliminar la discriminación, los Estados Partes adoptarán todas las medidas pertinentes para asegurar la realización de ajustes razonables. [-] **4.** No se considerarán discriminatorias, en virtud de la presente Convención, las medidas específicas que sean necesarias para acelerar o lograr la igualdad de hecho de las personas con discapacidad.”

⁴⁷ “**Artículo 4.** Los Estados Parte se comprometen a salvaguardar los derechos humanos y libertades fundamentales de la persona mayor enunciados en la presente Convención, sin discriminación de ningún tipo, y a tal fin: [...] **b)** Adoptarán las medidas afirmativas y realizarán los ajustes razonables que sean necesarios para el ejercicio de los derechos establecidos en la presente Convención y se abstendrán de adoptar cualquier medida legislativa que sea incompatible con la misma. No se considerarán discriminatorias, en virtud de la presente Convención, las medidas afirmativas y ajustes razonables que sean necesarios para acelerar o lograr la igualdad de hecho de la persona mayor, así como para asegurar su plena integración social, económica, educacional, política y cultural. Tales medidas afirmativas no deberán conducir al mantenimiento de derechos separados para grupos distintos y no deberán perpetuarse más allá de un período razonable o después de alcanzado dicho objetivo.



e indígenas: artículo 21⁴⁸ de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas⁴⁹.

Así entonces, el establecimiento de un marco jurídico tendente a favorecer candidaturas que se inscriban en la comunidad de la diversidad sexual, se trataría de una medida objetiva, proporcional y razonable, ya que las personas ciudadanas que pertenecen a determinados tipos sociales, para ser registradas a un cargo de elección popular, requieren de medidas específicas que aseguren el registro de su candidatura, por lo que, su implementación legal, más que afectar o restringir algún derecho político-electoral, asegura el voto pasivo de las personas que se encuentran invisibilizadas en el panorama democrático local, por causas de índole social y cultural.

Además, el establecimiento de medidas legales que aseguren la postulación de tales candidaturas, será un mecanismo vinculante para los partidos políticos y las coaliciones al momento de solicitar el registro de candidaturas a los cargos de elección popular, lo que se lograría mediante algún tipo de sanción para el cumplimiento de la disposición legal implementada.

En este sentido, una cuota legal en los términos expuestos, no es una acción o medida afirmativa y, por ende, no podría ir

⁴⁸ “**Artículo 21** [-] **1.** Los pueblos indígenas tienen derecho, sin discriminación alguna, al mejoramiento de sus condiciones económicas y sociales, entre otras esferas, en la educación, el empleo, la capacitación y el readiestramiento profesionales, la vivienda, el saneamiento, la salud y la seguridad social. [-] **2.** Los Estados adoptarán medidas eficaces y, cuando proceda, medidas especiales para asegurar el mejoramiento continuo de sus condiciones económicas y sociales. Se prestará particular atención a los derechos y necesidades especiales de los ancianos, las mujeres, los jóvenes, los niños y las personas con discapacidad indígenas.”

⁴⁹ Por ejemplo, los acuerdos IEC/CG/100/2021 y IEC/CG/105/2022, en los que se implementaron acciones afirmativas para las personas de la diversidad sexual y para los grupos en situación de vulnerabilidad, respectivamente.

SUP-JDC-238/2023

contra la naturaleza de éstas, porque se trata de medidas diversas en lo concerniente a su firmeza y temporalidad.

De conformidad con lo antes expuesto, es **fundado** el agravio de las partes actoras, cuando sostienen que con un sustento constitucional y convencional, el Congreso local sí tiene la obligación de implementar las medidas necesarias para garantizar los derechos político-electorales de las personas que integran la comunidad LGTBTTIQA+, pues como ha quedado expuesto, de conformidad con lo previsto en los artículos 35, fracción II, de la CPEUM, en correlación con el 2 y 23, párrafo 1, inciso b), de la CADH, el Congreso local tiene la obligación constitucional y convencional de implementar las medidas legislativas que sean necesarias para hacer efectivo su derecho al voto pasivo.

Como consecuencia de lo anterior, asiste la razón a la partes partes actoras al sostener que no basta con un principio genérico establecido en el "bloque de constitucionalidad local" para que las personas en situación de vulnerabilidad se encuentren en condiciones de materializar sus derechos políticos, pues como se ha visto, para el acatamiento del principio de igualdad y no discriminación, se requieren de medidas legislativas o de otro carácter para hacer efectivos los derechos y libertades constitucionales y convencionales.

Así, queda de manifiesto que el marco jurídico electoral vigente en el estado de Coahuila, como lo afirman las partes actoras en su demanda, presenta las mismas condiciones al momento en que se dictaron las sentencias presentaron los medios de impugnación que dieron lugar a las sentencias dictadas en los expedientes TECZ-RQ-2/2022 y TECZ-RQ-3/2021 acumulados, así



como TECZ-RQ-02/2022, es decir, carece de medidas tendentes a lograr la efectividad de los derechos político electorales de las personas en situación de vulnerabilidad, lo que incluso se presenta en la Carta de Derechos Políticos del Estado de Coahuila de Zaragoza, publicada en el Periódico Oficial del Estado el 19 de agosto de 2022.

De ahí que se califiquen como **fundados** los agravios relacionados con la omisión legislativa que se alega del Congreso del Estado de Coahuila.

No es obstáculo a lo antes expuesto, que las partes actoras aduzcan que hasta que el Congreso local “no legisle en materia de acciones afirmativas” continuará existiendo una omisión legislativa, como se concluyó en la sentencia TECZ-RQ-02/2022; ya que como se ha sostenido a lo largo de esta sentencia, la omisión legislativa en el presente caso, se presenta ante la falta de implementación de medidas de carácter legal, dirigidas a reforzar la efectividad del ejercicio de los derechos político-electorales de las personas en situación de vulnerabilidad, dentro de las que se encuentran las de la comunidad de la diversidad sexual.

Lo anterior se refuerza, a partir de lo sostenido en la Acción de Inconstitucionalidad 50/2022 y sus acumuladas⁵⁰, en las que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación analizó, entre otros planteamientos, los formulados por: **a)** La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, concernientes a que la acción afirmativa de postulación del 20% de jóvenes en

⁵⁰ Resolución dictada el 17 de enero de 2023, la cual se tiene a la vista en: https://bj.scjn.gob.mx/doc/sentencias_pub/tP6nl4oBvbG1RDkz98/%22Gastos%20de%20campa%C3%B1a%22 Consulta realizada el 20 de septiembre de 2023.

SUP-JDC-238/2023

candidaturas a diputaciones y ayuntamientos es inconstitucional, porque sólo admite que se puedan postular como suplentes, lo cual no trasciende a una integración efectiva en los cargos; y **b)** El partido político Movimiento Ciudadano, en el sentido de que la legislación impugnada no contiene reglas que aseguren que las personas de la comunidad LGBT+ sean postuladas en los ayuntamientos más poblados.

Al respecto, cabe señalar que en los artículos 144 bis 2, tercer párrafo⁵¹, y 144 bis 3⁵², de la Ley Electoral del Estado de Nuevo León, se dispusieron cuotas específicas para la postulación de candidaturas para las personas con una edad entre veintiuno a treinta y cinco años, así como para las pertenecientes a la comunidad LGTBTTIQ+; y en los argumentos que hicieron valer las partes demandantes se alegaba que dichos preceptos requerían una mayor amplitud para asegurar la participación política de las personas jóvenes y de la diversidad sexual.

⁵¹ "**Artículo 144 bis 2.** Los partidos políticos y coaliciones deberán postular cuando menos el veinte por ciento del total de sus candidaturas para las elecciones de Diputaciones Locales y Ayuntamientos a personas que tengan entre veintiuno a treinta y cinco años. [-] Las candidaturas independientes deberán garantizar la postulación de por lo menos el veinte por ciento del total de sus candidaturas a los Ayuntamientos, a personas que tengan entre veintiuno a treinta y cinco años. [-] Estas candidaturas podrán realizarse en fórmula o individualmente un integrante de una fórmula en la cual la otra persona no sea considerada joven.

⁵² "**Artículo 144 bis 3.** Los partidos políticos y coaliciones deberán postular cuando menos una fórmula de candidatos propietario y suplente a Diputados al Congreso del Estado, integrada por personas que se autoadscriban como integrantes de la comunidad LGTBTTIQ+. [-] Los partidos políticos y coaliciones deberán postular por lo menos siete candidaturas de personas que se autoadscriban como integrantes de la comunidad LGTBTTIQ+ de entre la totalidad de candidaturas que postule en planillas para la elección de ayuntamientos del Estado. Estas candidaturas podrán ser aplicables al cargo de la Presidencia Municipal o, en su caso, a la fórmula de candidatos a una regiduría o sindicatura. [-] En caso de que la postulación de las candidaturas a las que refiere este artículo se realice a través de una coalición, se tendrá por cumplida la obligación para los partidos políticos integrantes de dicha coalición."



Al estudiarse los conceptos de invalidez de que se trata, en el “Tema 8. Acciones afirmativas para jóvenes y para la comunidad LGBT+.”, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia consideró los planteamientos de inconstitucionalidad infundados, a partir de lo siguiente:

- En la Constitución Política del país no existe un mandato expreso que obligue al legislador local a incluir las medidas que refieren los accionantes, sino que su parámetro de validez son la razonabilidad y la proporcionalidad.
- El reconocimiento de las condiciones desventajosas en que se encuentran las personas LGBT+ no genera, por sí mismo, la obligación del legislador local de implementar una acción afirmativa específica o concreta, específicamente en los términos apuntados por el partido político accionante, en el sentido de asegurar que las personas pertenecientes a dicho colectivo se les asegure integrar los ayuntamientos de mayor índice poblacional.
- Lo anterior no supone una limitación o desprotección al ejercicio de sus derechos, sino que se reconoce a su vez el marco de libertad legislativa con el que cuenta la entidad federativa para regular esos mecanismos impulsores de igualdad, por lo que al no existir un parámetro específico respecto al alcance de las medidas que deben implementarse debe validarse la disposición en cuestión. No se observa que exista un deber constitucional para que las legislaturas de los estados establezcan o reserven curules de diputaciones para personas de la comunidad LGBT+, mucho menos para incorporar una variable poblacional en la postulación de estas personas a cargos legislativos.

SUP-JDC-238/2023

- Si el legislador local creó una medida afirmativa que consiste en un deber de postulación de al menos una fórmula de candidaturas propietaria y simplemente perteneciente a la comunidad LGBT+, pero no estableció que la postulación se realizara en un distrito de alta competitividad electoral, ello no significa que la medida en estudio sea inconstitucional.
- En lo que respecta a la medida positiva a favor de las personas jóvenes, se advierte que en el artículo 4º, último párrafo, de la Constitución General se establece la obligación del Estado de promover el desarrollo integral de las personas jóvenes, a través de políticas públicas con enfoque multidisciplinario, que propicien su inclusión en el ámbito político, social, económico y cultural del país. La Ley establecerá la concurrencia de la Federación, entidades federativas, Municipios y demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, para esos efectos.
- De lo anterior, se aprecia que el Poder Constituyente reconoció a la juventud como un sector de la población que amerita una atención particular, por lo que formula la previsión para que se emitan las políticas públicas correspondientes, sin especificar alcances específicos en cuanto a la participación en el ámbito político por parte de las personas que conforma ese colectivo.
- No existe un mandato expreso que obligue al legislador local a establecer un mecanismo de acción positiva para que en la postulación de personas jóvenes se tengan que integrar por fórmulas con ambos candidatos menores de



treinta y cinco años. Por tales motivos, es que se considera que las medidas impugnadas son constitucionales y, de ahí que se reconozca la validez de los preceptos que fueron estudiados en este apartado.

- Los actores plantean la inconstitucionalidad de la medida no por su finalidad o naturaleza, sino por una presunta omisión en su diseño, esto es, la ausencia de una regla que determine que la fórmula de candidaturas sea integrada tanto como titular y suplente por personas del grupo al que se busca favorecer. Por ese motivo, se considera que la medida en estudio es constitucional, pues en la medida que no existe una regla que obligue a diseñar la acción afirmativa en los términos que proponen los accionantes, la medida queda dentro del ámbito de configuración legislativa del Congreso local.

Como se observa, en la Acción de Inconstitucionalidad 50/2022 y sus acumuladas, no se analizó una omisión legislativa, sino la constitucionalidad de las cuotas establecidas en los artículos 144 Bis 2 y 144 Bis 3 de la ley electoral de Nuevo León.

En este caso, cabe destacar tres criterios sostenidos por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia: el primero, concerniente a que es en el marco de libertad legislativa con el que cuentan las entidades federativas para regular mecanismos impulsores de igualdad; el segundo, en el sentido de que no existe un mandato expreso que obligue al legislador local a incluir las medidas referidas por las partes accionantes, como tampoco una regla que obligue a diseñar la acción afirmativa en los términos propuestos en sus conceptos de invalidez; y el tercero,

SUP-JDC-238/2023

consistente en que la medida (cuotas) queda dentro del ámbito de configuración legislativa del Congreso local.

No obstante, en el caso que se examina, a diferencia de las acciones de inconstitucionalidad de referencia, existe un vacío legislativo, en atención a que si bien, en el artículo 46 de la Carta de Derechos Políticos del Estado de Coahuila se reconoce el derecho de las personas representadas de manera desigual, a las cuotas electorales, reglas de paridad, reglas de alternancia o cualquier otra medida apropiada para permitir la igualdad de condiciones en el acceso, permanencia y ejercicio de los cargos públicos representativos, en los términos que establezca la ley, lo cierto es que en la legislación electoral local no se establece de manera expresa alguna cuota específica -como sí lo hizo el Congreso del Estado de Nuevo León en el asunto comentado- que permita a las personas que pertenecen a grupos sociales en situación de vulnerabilidad, de manera efectiva, el acceso, permanencia y ejercicio de los cargos públicos representativos.

Por lo tanto, las consideraciones que se exponen en esta sentencia, comparten la línea argumentativa contenida en la decisión adoptada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver las Acciones de Inconstitucionalidad 50/2022 y acumulados, en atención a que corresponde a los Congresos locales, en el marco de su libertad legislativa, regular mecanismos impulsores de igualdad.

Al haberse declarado sustancialmente **fundados** los agravios en que se alega la omisión legislativa imputada al Congreso del Estado de Coahuila, se estima innecesario realizar el estudio



de los argumentos en que se controvierte la incongruencia de la sentencia impugnada.

TEMA 2. El bloque de constitucionalidad local

1. Síntesis de los conceptos de agravio

En el medio de impugnación, para controvertir las consideraciones expuestas en el apartado "**c. Control abstracto de omisiones**", las partes actoras exponen lo siguiente:

- El TEECZ cambió sin justificación pertinente el criterio sostenido en el expediente TECZ-RQ-02/2022, en el cual resolvió el año pasado que existía una omisión legislativa y ordenó al Congreso del Estado emitir reglas que instrumentalizaran los principios de la Carta de Derechos Políticos para la elección de Ayuntamientos, implementando medidas afirmativas para todos los grupos señalados en los artículos 80 y 81 de dicha Carta, sosteniendo que desde el poder legislativo se establecieran acciones afirmativas en favor de los grupos vulnerables; sin embargo, hoy se sostiene que basta simplemente con un principio genérico establecido en el "bloque de constitucionalidad local", lo cual es tanto como decir que las acciones afirmativas en favor de los grupos LGBTTTIQA+ se colman con que exista en el artículo 1º constitucional el principio de igualdad y no discriminación.
- En el voto particular que se agrega a la sentencia impugnada, se señala que el TEECZ comete un grave error de incongruencia al afirmar que las omisiones legislativas en abstracto son competencia del Tribunal Constitucional

SUP-JDC-238/2023

Local. Se recuerda que juicios para la protección de los derechos político-electorales son los medios de defensa adecuados para los particulares en caso de que no se les reconozcan sus derechos políticos, mientras que la acción de inconstitucionalidad es un juicio constitucional cuya naturaleza es distinta pues no permite a los particulares promoverlas ni son efectivas para proteger los derechos humanos en concreto. Negar como lo hace el TEECZ la facultad de conocer la violación por omisión legislativa, resulta un sin sentido que no tiene cabida en el sistema constitucional electoral que actualmente nos rige y va contra los propios precedentes que se citan en la sentencia, como el SUP-JDC-951/2022.

2. Decisión

En lo esencial, es **fundado** el agravio que invocan las partes actoras, tocante a que el TEECZ incurre en un grave error al afirmar que las omisiones legislativas en abstracto son competencia del Tribunal Constitucional Local, a partir de que la acción de inconstitucionalidad local es un juicio constitucional que no permite a los particulares promoverlas ni son efectivas para proteger los derechos humanos en concreto.

De conformidad con lo previsto en el artículo 8 de la Carta de Derechos Políticos del Estado de Coahuila de Zaragoza: “El órgano judicial en materia electoral previsto en la ley se encargará de proteger los derechos de esta Carta por medio del sistema de impugnación en materia político-electoral, sin perjuicio de la competencia que le corresponda al Tribunal Constitucional Local.”



En este sentido, queda de manifiesto que el TEECZ, mediante el sistema impugnativo previsto en la Ley de Medios de Impugnación en Materia Político-Electoral y de Participación Ciudadana para el Estado de Coahuila de Zaragoza⁵³, es a quien corresponde proteger los derechos de los y las ciudadanas contenidos en la Carta de Derechos Políticos, tratándose de la falta u omisión normativa, sin perjuicio de los casos en que el Tribunal Constitucional Local ejerce competencia -como sería la acción de inconstitucionalidad contra normas electorales, en abstracto-.

Esto, porque de conformidad con la ley de medios de impugnación local:

- El sistema impugnativo previsto tiene por objeto garantizar, entre otros supuestos, la constitucionalidad y legalidad de las omisiones del Poder Legislativo local, a fin de salvaguardar la forma democrática de gobierno, y la validez y eficacia de las normas aplicables en la materia; así como la salvaguarda, validez, eficacia y actualización democrática de los derechos político-electorales (art. 2, párr. primero, fraccs. I y III).
- El juicio para la protección de los derechos político-electorales de la ciudadanía tiene por objeto la protección de los derechos político-electorales en el estado, cuando el ciudadano o ciudadana por sí mismo y en forma individual,

⁵³ Legislación que se encuentra a disposición en: <https://www.iec.org.mx/v1/images/legislacion/actualizacion22/Ley%20de%20Medios%20de%20Impugnacio%CC%81n%20en%20Materia%20Poli%CC%81tico-Electoral%20y%20de%20Participacio%CC%81n%20Ciudadana%20para%20el%20Estado%20de%20Coahuila%20de%20Zaragoza.pdf> Consulta realizada el 13 de julio de 2023.

SUP-JDC-238/2023

hagan valer presuntas violaciones a su derecho de ser votada, entre otros (art. 94).

- El recurso de queja tiene por objeto salvaguardar la constitucionalidad y legalidad en los casos de omisiones del Congreso del Estado en materia político-electoral, entre otros supuestos (art. 102).
- El recurso de queja procede contra todas las omisiones del Congreso del Estado, específicamente, para el caso de que se omita practicar las actuaciones o diligencias que señale la ley o que hubiera acordado efectuar (art. 103, párr. primero, fracc. II), como la implementación de cuotas electorales para permitir la igualdad de condiciones en el acceso, permanencia y ejercicio de los cargos públicos representativos, en favor de las personas representadas de manera desigual, como lo son las personas que pertenecen a un grupo social en situación de vulnerabilidad.

A partir de lo anterior, queda de manifiesto que el juicio de la ciudadanía local y el recurso de queja local, que conoce el TEECZ, son los medios de impugnación viables para proteger los derechos contenidos en la Carta de Derechos Políticos del Estado de Coahuila de Zaragoza y la eficacia de los derechos político-electorales, derivado de omisiones del Congreso local, del Estado de Coahuila de Zaragoza.

En vista de lo antes expuesto, es inexacta la conclusión del TEECZ, en el sentido de que las controversias relacionadas con omisiones de carácter abstracto deberán ser reencausadas al Tribunal Constitucional Local, por ser el órgano legalmente competente para resolver ese tipo de controversias, quedando



reservado para este Tribunal Electoral conocer de aquellos asuntos que impliquen una afectación concreta.

Lo anterior, porque el sistema impugnativo local hace factible la impugnación en lo general de omisiones del Poder Legislativo local, cuando afecten al ejercicio de los derechos político-electorales de la ciudadanía coahuilense.

De ahí que asista la razón a las partes actoras cuando hacen referencia a que la negación del citado tribunal electoral local, de conocer la violación por omisión legislativa, no tiene cabida en el sistema constitucional electoral que actualmente rige.

Además, el cierre de la instancia jurisdiccional a cargo del TEECZ, para que la ciudadanía controvierta las omisiones legislativas a cargo del Congreso del Estado, dejaría sin efectos la Jurisprudencia 7/2017, con título: "PRINCIPIO DE DEFINITIVIDAD. DEBE AGOTARSE POR REGLA GENERAL LA INSTANCIA LOCAL CUANDO SE ALEGA OMISIÓN LEGISLATIVA EN MATERIA ELECTORAL DE UN CONGRESO ESTATAL"⁵⁴, debiéndose resaltar que dicho criterio resulta obligatorio para los tribunales electorales locales, en términos de lo dispuesto en el artículo 215 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, cuando la omisión legislativa conlleva la transgresión de los derechos político-electorales, como sucede en la especie.

En vista de lo antes expuesto, al haberse calificado como **fundados** los agravios de las partes actoras, dirigidos a controvertir las razones torales sobre las cuales el TEECZ funda su cambio de criterio, lo conducente es revocar, en la parte

⁵⁴ Consultable en: *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 10, Número 20, 2017, pp. 17 y 18.

SUP-JDC-238/2023

conducente, la sentencia dictada al resolver el expediente TECZ-JDC-60/2023.

Por lo tanto, al haber alcanzado su pretensión las partes actoras, resulta innecesario el estudio de los conceptos de agravio encuadrados en el tema “Insuficiencia de razones para que el TEECZ cambie el criterio”⁵⁵, ya que ello de ningún modo variaría las consideraciones anteriormente expuestas.

⁵⁵ Dentro de esta temática, se encuentran los motivos de disenso siguientes; **a)** Existe un cambio de criterio contrario a la tesis “CAMBIO DE CRITERIO O VARIACIÓN DE PRECEDENTE. EL ÓRGANO JURISDICCIONAL DEBE JUSTIFICARLO EN LA SENTENCIA PARA PRESERVAR LOS DERECHOS HUMANOS DE IGUALDAD Y SEGURIDAD JURÍDICA”. Las razones que esgrime el TEECZ son insuficientes para cambiar el criterio, ya que las normas vigentes en el momento que se emitió el precedente y las que rige en el presente son exactamente las mismas respecto de la integración de los ayuntamientos⁵⁵, pues Incluso el propio “bloque de constitucionalidad” que el TEECZ alega que no existía al resolver el precedente fue el que dio origen a que el TEECZ vinculara al órgano legislativo a introducir acciones afirmativas en favor de los grupos en situación de vulnerabilidad s. De ahí que, al no existir variación alguna en la norma, debió aplicar el precedente del TECZ-RQ-02/2022 y vincular al Congreso local a la adopción de acciones afirmativas. Por lo que resulta incongruente e ilusorio que ahora se utilice la existencia del propio bloque de constitucionalidad para argumentar que no existió omisión legislativa, lo que genera falta de certeza y seguridad jurídica para quienes acuden en busca de justicia; **b)** La única variación fue el cambio de integración del TEECA, pues se designó a un magistrado en funciones y, por otro lado, existió una nueva reflexión por parte del magistrado presidente. Respecto de la nueva integración, el nombramiento de un magistrado se realizó al amparo de la norma declara inválida en la acción de inconstitucionalidad 142/2022 y sus acumuladas, por lo que es incompetente -de origen- porque su nombramiento se funda en una norma invalidada y su nombramiento debiera ser invalidado. Sobre el tema de la nueva reflexión, no sorprende que venga de un magistrado que intentó arrogarse la facultad de crear lineamientos de acciones afirmativas en su momento y ordenó al OPLE de Coahuila suspender la implementación de acciones afirmativas, comprobando así su oposición a los derechos de las poblaciones LGBTTTIQA+ y su vocación anti derechos; **c)** La sentencia del TECZ-QR-2/2022 quedó firme, por lo que no existe razón alguna para que no pueda ser aplicado en este caso como precedente. Como se afirmó en la sentencia TECZ-JDC-23/2023 y sus acumulados: “para considerar que el Congreso Estatal incurrió en una omisión legislativa, debe haber incumplido el mandato de fuente constitucional o convencional que lo obligue a expedir o modificar un cuerpo de normas en un determinado sentido, para hacer efectivo dicho mandato”; y en la sentencia SUP-JE-1142/2023 y acumulados se invocó que: “La obligación de la autoridad estatal es prever medidas que permitan dar acceso a los grupos en situación de vulnerabilidad”; **d)** Como lo sostuvo la magistrada disidente, las acciones afirmativas han sido objeto de diversos pronunciamientos por parte del TEECZ en materia de participación política de las comunidades indígenas, personas con discapacidad, población LGBTTTIQA+, sin que en ninguno de estos casos haya existido un pronunciamiento de incompetencia, aun cuando la Ley de Justicia Constitucional Local de 2005 contiene los mismos supuestos de procedencia desde su expedición; y **e)** Aunado



QUINTA. Efectos

El haberse calificado como fundados los agravios sobre los que se pronuncia el presente fallo, ha lugar a **revocar**, en lo parte conducente, la sentencia dictada por el Tribunal Electoral del Estado de Coahuila de Zaragoza, al resolver el expediente TEECZ-JDC-60/2023, en lo concerniente a las consideraciones expuestas en el apartado "6.2." y el punto resolutivo PRIMERO.

Como consecuencia de lo anterior:

- I. Quedan subsistentes las demás consideraciones y puntos resolutivos contenidos en la sentencia TEECZ-JDC-60/2023.
- II. Se vincula al Congreso del Estado de Coahuila de Zaragoza para que, en el siguiente periodo ordinario de sesiones⁵⁶ que inicie con posterioridad a la fecha en que se notifique la presente sentencia, dicte las medidas legislativas que sean necesarias para hacer efectivos los derechos políticos de las personas pertenecientes a la comunidad LGBTTTIQA+, de conformidad con lo previsto en los artículos 46, 69, 70, 79 y 81 de la Carta de Derechos Políticos de la citada entidad

a lo anterior, algunas de las sentencias fueron impugnadas ante la autoridad federal y tampoco fue invocada alguna de ellas por considerar que existiera una falta de competencia del órgano jurisdiccional para haberse pronunciado respecto al fondo de los asuntos. Por lo tanto, el TEECZ debe asumir la competencia y resolver como órgano constitucional autónomo especializado en la materia, ya que la litis parte de un asunto concreto y no de revisión abstracta como se expone en la sentencia.

⁵⁶ Al respecto, la Constitución Política del Estado de Coahuila de Zaragoza señala: "**Artículo 46.-** El Congreso tendrá dos periodos ordinarios de sesiones cada año. El primero iniciará el primer día hábil de marzo y terminará a más tardar el 30 de junio. El segundo iniciará el primer día hábil de septiembre y concluirá a más tardar el 31 de diciembre. Estos periodos serán improrrogables."

SUP-JDC-238/2023

federativa, específicamente, para ser postuladas a los distintos cargos de elección popular en la entidad federativa; debiéndose ajustar a lo dispuesto en: el Título Tercero, Capítulo Tercero, de la Constitución Política del Estado de Coahuila de Zaragoza.

III. Dentro de las veinticuatro horas siguientes a que se dé cumplimiento al punto **II** anterior, el Congreso del Estado de Coahuila de Zaragoza deberá informarlo a la Sala Superior, anexando la documentación que respalde sus manifestaciones.

IV. En caso de que el cumplimiento a lo ordenado en el punto **II** anterior, no se diera al menos 90 días antes del inicio del proceso electoral ordinario 2024 en que se renovarían las personas integrantes de los Ayuntamientos del Estado de Coahuila de Zaragoza, de conformidad con el penúltimo párrafo de la fracción II del artículo 105 de la CPEUM; el Consejo General del Instituto Electoral de Coahuila deberá implementar de manera oportuna las medidas especiales de carácter temporal (acciones afirmativas) en favor de las personas pertenecientes a la comunidad LGTBTTIQA+, encaminadas a hacer efectivo su derecho político-electoral de ser votadas a los cargos de elección en los Ayuntamientos.

Por lo anteriormente expuesto y fundado, se

RESUELVE:

ÚNICO. Se **revoca**, en la parte controvertida, la sentencia impugnada, para los efectos que se precisan.



NOTIFÍQUESE, como en Derecho proceda.

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

Así, por **mayoría** de votos lo acordaron las magistradas y los magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con el voto en contra del magistrado Felipe Alfredo Fuentes Barrera, ante el secretario general de acuerdos, quien autoriza y da fe que la presente sentencia se firma de manera electrónica.

Este documento es una representación gráfica autorizada mediante firmas electrónicas certificadas, el cual tiene plena validez jurídica de conformidad con los numerales segundo y cuarto del Acuerdo General de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación 3/2020, por el que se implementa la firma electrónica certificada del Poder Judicial de la Federación en los acuerdos, resoluciones y sentencias que se dicten con motivo del trámite, turno, sustanciación y resolución de los medios de impugnación en materia electoral.

VOTO PARTICULAR QUE EMITE EL MAGISTRADO FELIPE ALFREDO FUENTES BARRERA, RESPECTO DE LA SENTENCIA DICTADA EN EL JUICIO DE LA CIUDANÍA SUP-JDC-238/2023.⁵⁷

Mediante el presente voto, expongo las consideraciones por virtud de las cuales considero que, en el caso, no se configura una omisión legislativa atribuible al Congreso de Coahuila en materia de inclusión de la población LGBT+T+I+Q+A+, para el ejercicio real y efectivo de sus derechos político-electorales, derivado de las consideraciones sostenidas por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación,⁵⁸ al resolver la acción de inconstitucionalidad 50/2022 y acumuladas.

I. Contexto de la controversia.

a. Decretos.

El veintinueve y treinta de septiembre de dos mil veintidós, se publicaron en el Periódico Oficial del Estado de Coahuila los Decretos 270 y 271, respectivamente, por los cuales se reformaron e incorporaron diversas disposiciones a la Constitución Política local y al Código Electoral de la entidad, en las que, entre otras cuestiones, se establecieron medidas legislativas para favorecer a grupos en situación de vulnerabilidad, en la postulación de candidaturas a las diputaciones del Congreso Local.

b. Sentencia TECZ-RQ-02/2022.

El siete de diciembre de dos mil veintidós, el Tribunal Electoral del Estado de Coahuila de Zaragoza determinó, entre otros aspectos, declarar “la existencia de la omisión de legislar cuotas arcoíris para la renovación de los Ayuntamientos del Estado”, reparación que hizo extensiva a todos los grupos contenidos en tal disposición normativa, por lo que se vinculó al

⁵⁷ Con fundamento en los artículos 167, último párrafo, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y 11 del Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

⁵⁸ En lo sucesivo SCJN



Congreso de la entidad federativa citada para que procediera de conformidad con el apartado de efectos de dicha sentencia.

c. *Demanda local.*

El dieciocho de abril, Salma Luévano Luna y otras personas promovieron demanda de juicio para la protección de los derechos político-electorales local, para impugnar del Congreso local la presunta omisión legislativa en materia de inclusión de la población LGBTTTTIQA+, para el ejercicio real y efectivo de sus derechos político-electorales.

d. *Sentencia impugnada (TECZ-JDC-60/2023).*

El veinte de junio, el tribunal local dictó sentencia en la cual, declaró inexistente la omisión legislativa.

e. *Demanda Federal.*

El veinticuatro de junio, las actoras presentaron juicio de la ciudadanía a fin de controvertir la sentencia emitida por el Tribunal Electoral de Coahuila.

f. *Consideraciones de la sentencia.*

La mayoría de las magistraturas que integran el Pleno de esta Sala Superior, determinó que se era existente la omisión legislativa, porque el Congreso Local no había desarrollado acciones tendentes a garantizar la inclusión de la población LGBTTTTIQA+.

Asimismo, se precisó en la sentencia que si bien la Constitución Local e inclusive, la Carta de Derechos Políticos, prevén normas en favor de las personas de la diversidad sexual; los alcances del tal reconocimiento jurídico eran insuficientes para que dicho grupo social pudiera acceder de manera auténtica y efectiva a la vida democrática y desempeñar los cargos de elección popular dentro del Estado de Coahuila de Zaragoza.

Aunado a lo anterior, se determinó que lo resuelto en la acción de inconstitucionalidad 50/2022, era aplicable al caso concreto en la medida en que, se reconocía un marco de libertad del legislador local en la materia.

II. *Motivos de disenso.*

No comparto la propuesta en atención a las consideraciones siguientes:

SUP-JDC-238/2023

En principio, es necesario destacar que al resolver el juicio de la ciudadanía SUP-JDC-951/2022, voté a favor de declarar existente la omisión legislativa atribuida al Congreso de la Unión en materia de derechos político-electorales de las personas pertenecientes a la comunidad LGBTQ+, por considerar que, existía una obligación del legislador federal a actuar en ese sentido.

Sin embargo, para la resolución del presente asunto subsiste un escenario distinto que justifica la emisión del presente voto particular, pues en aquel momento, no se había resuelto la acción de inconstitucionalidad 50/2022 y sus acumuladas, en la cual, uno de los temas centrales fue precisamente verificar la obligación de un Congreso local (Nuevo León) de establecer cuotas para personas integrantes de la comunidad LGBTQ+.

En efecto, la SCJN al resolver la acción de inconstitucionalidad 50/2022 y acumuladas,⁵⁹ al analizar el Tema 8 denominado “Acciones afirmativas para jóvenes y para la comunidad LGBTQ+”, determinó por **unanimidad** de diez votos lo siguiente:

- En la Constitución Política del país **no existe un mandato expreso** que obligue al legislador local a incluir las medidas cuestionadas, sino que su parámetro de validez son la razonabilidad y la proporcionalidad.
- El reconocimiento de las condiciones desventajosas en que se encuentran las personas LGBTQ+, **no genera, por sí mismo, la obligación del legislador local de implementar una acción afirmativa específica o concreta.**
- No se observa que exista un deber constitucional para que las legislaturas de los estados establezcan/reserven curules de diputaciones para personas de la comunidad LGBTQ+.
- Lo anterior no supone una limitación o desprotección al ejercicio de los derechos, sino que se reconoce a su vez el marco de libertad

⁵⁹ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el viernes 22 de septiembre de 2023.



legislativa con el que cuenta la entidad federativa para regular esos mecanismos impulsores de igualdad.

Dichas consideraciones, dado que se aprobaron de forma unánime (y mayor a 8 votos), son de observancia obligatoria para este órgano colegiado, en términos de lo dispuesto en el artículo 217 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación,⁶⁰ así como de la jurisprudencia P./J. 94/2011 (9a.),⁶¹ de contenido siguiente:

“JURISPRUDENCIA DEL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. TIENEN ESE CARÁCTER Y VINCULAN AL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN LAS CONSIDERACIONES SUSTENTADAS EN UNA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD CUANDO SE APRUEBAN POR OCHO VOTOS O MÁS. En términos de lo establecido en el artículo 43 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos las razones contenidas en los considerandos que funden los resolutivos de las sentencias aprobadas por cuando menos ocho votos, serán obligatorias para las Salas de esta Suprema Corte, los Tribunales Unitarios y Colegiados de Circuito, los Juzgados de Distrito, los tribunales militares, agrarios y judiciales del orden común de los Estados y del Distrito Federal, y administrativos y del trabajo, federales o locales, disposición que de conformidad con lo previsto en el artículo 177 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación regula una forma específica de integración de jurisprudencia, tal como lo ha reconocido el Pleno de esta Suprema Corte al resolver la solicitud de modificación de jurisprudencia 5/2007-PL y en el Acuerdo General 4/1996, así como las Salas de este Alto Tribunal en las tesis 1a./J. 2/2004 y 2a./J. 116/2006 de rubros: "JURISPRUDENCIA. TIENEN ESE CARÁCTER LAS RAZONES CONTENIDAS EN LOS CONSIDERANDOS QUE FUNDEN LOS RESOLUTIVOS DE LAS SENTENCIAS EN CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES Y ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD, POR LO QUE SON OBLIGATORIAS PARA LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO EN TÉRMINOS DEL ACUERDO GENERAL 5/2001 DEL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN." y "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SI EN ELLA SE DECLARA LA INVALIDEZ DE NORMAS GENERALES, LOS ÓRGANOS JURISDICCIONALES

⁶⁰ Artículo 217. La jurisprudencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación será obligatoria para el Tribunal Electoral.

⁶¹ Consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Libro III, Diciembre de 2011, Tomo 1, página 12.

SUP-JDC-238/2023

DEBEN APLICAR ESE CRITERIO, AUN CUANDO NO SE HAYA PUBLICADO TESIS DE JURISPRUDENCIA.". En ese orden de ideas, debe estimarse que las razones contenidas en los considerandos que funden los resolutivos de las sentencias dictadas en acciones de inconstitucionalidad, aprobadas por cuando menos ocho votos, constituyen jurisprudencia obligatoria para el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación atendiendo a lo establecido en el artículo 235 de la referida Ley Orgánica, sin que obste a lo anterior que dicho órgano jurisdiccional no esté explícitamente previsto en el referido artículo 43, toda vez que dicha obligatoriedad emana de una lectura sistemática de la propia Constitución Federal, y dicha imprevisión podría tener su origen en que la Ley Reglamentaria en comento se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 11 de mayo de 1995, mientras que el Tribunal Electoral se incorporó al Poder Judicial de la Federación con la reforma constitucional de 22 de agosto de 1996."

Conforme con lo anterior, en el caso en particular, no se puede concluir que exista una omisión legislativa por parte del Congreso de Coahuila, porque en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no se prevé un mandato expreso para que establezca acciones afirmativas o medidas de potencialización de derechos de las personas LGBTTTIQA+ a efecto de que se asignen cuotas de representación política.

Por ello, tampoco comparto la afirmación sostenida por la mayoría, en el sentido de que, de conformidad con lo previsto en los artículos 35, fracción II, de la Norma Fundamental, en correlación con los numerales 2 y 23, párrafo 1, inciso b), de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, el Congreso local tenga la obligación constitucional y convencional de implementar las medidas legislativas que sean necesarias para hacer efectivo el derecho al voto pasivo de las personas que integran la comunidad LGBTTTIQA+.

En otro orden de ideas, una vez que la SCJN concluyó que no existe la obligación de legislar en el tema en estudio, reconoció un marco de libertad legislativa para que los congresos locales implementen las medidas que estimen necesarias con la finalidad de materializar el reconocimiento de los derechos de participación política de dicho sector de la población.

Al respecto, el proyecto destaca:



“Por lo tanto, las consideraciones que se exponen en esta sentencia, comparten la línea argumentativa contenida en la decisión adoptada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver las Acciones de Inconstitucionalidad 50/2022 y acumulados, en atención a que corresponde a los Congresos locales, en el marco de su libertad legislativa, regular mecanismos impulsores de igualdad”.

No comparto dicha afirmación, porque **el reconocimiento de la libertad legislativa referida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a partir de un análisis integral y sistemático de la acción de inconstitucionalidad, no puede entenderse como la posibilidad de que las personas juzgadas mandaten al legislador a incluir en la producción normativa el establecimiento o reconocimiento de los derechos de participación política en cuestión, solo por ese hecho.**

En efecto, esta Sala Superior al resolver el juicio de la ciudadanía SUP-JE-247/2023, determinó:

“77. En ese orden de ideas, esta Sala Superior advierte que no se actualiza, por cuanto a los planteamientos del actor, la omisión legislativa, ya sea absoluta o relativa de competencias de ejercicio obligatorio, susceptible de actualizar un incumplimiento de un deber específico; toda vez que, como es dable advertir, en la Constitución General no está previsto algún mandato preciso para que el Congreso General legisle en el sentido de que los mexicanos residentes en el extranjero puedan participar, desde su lugar de residencia en la renovación de las diputaciones federales mediante la emisión de su sufragio.

78. En efecto, de la revisión al ordenamiento constitucional no se advierte un deber impuesto al legislador en ese sentido, sino que, por el contrario, se aprecia un margen de libertad de configuración.

79. Como se describió, en términos del artículo 36, párrafo primero, fracción III del ordenamiento supremo nacional, el derecho a votar por parte de la ciudadanía debe ejercerse en términos de ley; es decir, que existe libertad configurativa por parte del legislador para garantizar ese derecho, de ahí que se module en el artículo 329 de la Ley de la materia, en el sentido de que, en el ámbito federal, las personas nacionales en el extranjero únicamente podrán sufragar para las elecciones de presidencia de la República y senadurías.

80. Conforme a ello, para este órgano jurisdiccional no se configura la omisión legislativa reclamada, consistente en que no se garantiza a las personas mexicanas residentes en el

SUP-JDC-238/2023

extranjero ejercer su derecho a votar, en el ámbito federal, para el cargo de diputaciones federales puesto que no existe en el ordenamiento constitucional un mandato concreto, impuesto expresa o implícitamente para regular en ese sentido.”

De lo anterior se sigue que, si bien es cierto los Congresos Estatales tienen libertad configurativa para regular ciertas materias, también lo es que aquélla (libertad) se encuentra limitada por los mandatos constitucionales y los derechos humanos reconocidos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los tratados internacionales suscritos por México, de conformidad con el artículo 1°. constitucional.

En similar sentido, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha destacado que la legitimidad democrática de ciertos actos o hechos está limitada por las normas y obligaciones internacionales de protección de los derechos humanos, de modo que la existencia de un verdadero régimen democrático está determinada por sus características tanto formales como sustanciales.⁶²

De esa manera, en el particular, la libertad de configuración del Congreso de Coahuila encuentra un límite en el mandato expreso de la Constitución y por ello, desde la perspectiva de esta amplitud de configuración, es incompatible la afirmación de que existe una omisión legislativa.

Este documento es una representación gráfica autorizada mediante firmas electrónicas certificadas, el cual tiene plena validez jurídica de conformidad con los numerales segundo y cuarto del Acuerdo General de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación 3/2020, por el que se implementa la firma electrónica certificada del Poder Judicial de la Federación en los acuerdos, resoluciones y sentencias que se dicten con motivo del trámite, turno, sustanciación y resolución de los medios de impugnación en materia electoral.

⁶² Acción de inconstitucionalidad 8/2014.