



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

**EXPEDIENTE:** SM-JDC-710/2021

**IMPUGNANTE:** NINFA DÍAZ SANTIAGO

**RESPONSABLE:** TRIBUNAL ELECTORAL  
DEL ESTADO DE AGUASCALIENTES

**TERCEROS INTERESADOS:** EDITH  
CITLALLI RODRÍGUEZ GONZÁLEZ Y OTROS

**MAGISTRADO PONENTE:** ERNESTO  
CAMACHO OCHOA

**SECRETARIADO:** NANCY ELIZABETH  
RODRÍGUEZ FLORES Y MAGIN FERNANDO  
HINOJOSA OCHOA

**COLABORÓ:** MISAEL ESCOBAR PEÑA

Monterrey, Nuevo León, a 31 de julio de 2021.

**Sentencia** de la Sala Monterrey que **confirma** la del Tribunal de Aguascalientes, que a su vez confirmó la asignación de las regidurías de representación proporcional para el Ayuntamiento de Aguascalientes, al considerar, en esencia, que el Instituto Local no estaba obligado a designar a la impugnante (quien ocupa la posición 7) en una de las 2 regidurías por el referido principio que obtuvo el PRI, porque la acción afirmativa que se aplicó en su favor consistió en su postulación, lo que no implica que en automático se le asignara la regiduría que pretendía; **porque esta Sala considera** que, como lo determinó el Tribunal Local, es correcta la asignación realizada por el Instituto Local, porque la implementación de una cuota a favor de la comunidad LGBTIQ+, no se traduce en automático en el derecho o en el aseguramiento de que las personas postuladas a través de esa acción afirmativa accedan al cargo de elección popular por el que válidamente fueron registrados.

**Índice**

<b>Glosario</b> .....	2
<b>Competencia y procedencia</b> .....	2
<b>Antecedentes</b> .....	3
<b>Estudio de fondo</b> .....	5
<b>Apartado preliminar.</b> Materia de controversia .....	5
<b>Apartado I.</b> Decisión general .....	6
<b>Apartado II.</b> Desarrollo y justificación de la decisión .....	6
1.1. Perspectiva sobre la identidad LGBTIQ+ .....	6
1.2. Igualdad en la ley, y no discriminación. Postulados fundamentales iniciales de los sistemas democráticos.....	7
1.3. La visión contemporánea de la igualdad, o dimensión material e inclusiva para contribuir a garantizar el derecho de todas las personas de acceder plenamente el mayor número posible de derechos constitucionales .....	8
1.4. Acciones para la igualdad material o inclusión de grupos vulnerables en el sistema democrático...9	
1.5. Autoridad facultada para crear acciones afirmativas .....	11

1.6. Principios para la reglamentación de acciones a favor de la igualdad material o inclusiva por parte de los órganos electorales.....11  
1.7 El establecimiento de una cuota específica a favor de las personas de la comunidad LGBTIQ+ garantiza la diversidad y pluralidad de las opciones políticas .....12  
2. Sentencia o decisión concretamente revisada .....13  
3. Valoración de esta Sala Monterrey.....14  
**Resuelve**.....19

**Glosario**

<b>Actora/Ninfa Díaz:</b>	Ninfa Díaz Santiago.
<b>Comisión de Justicia:</b>	Comisión Nacional de Justicia Partidaria del Partido Revolucionario Institucional.
<b>Constitución General:</b>	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
<b>Instituto Local:</b>	Instituto Estatal Electoral de Aguascalientes.
<b>PRI:</b>	Partido Revolucionario Institucional.
<b>Rp:</b>	Representación proporcional.
<b>Sala Superior:</b>	Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
<b>Sentencia impugnada:</b>	TEEA-JDC-125/2021.
<b>SCJN:</b>	Suprema Corte de Justicia de la Nación.
<b>Tribunal de Aguascalientes/ Local:</b>	Tribunal Electoral del Estado de Aguascalientes.

**Competencia y procedencia**

2

**1. Competencia.** Esta Sala Monterrey es competente para conocer el presente juicio ciudadano promovido contra la resolución del Tribunal local, relacionada con la asignación de regidurías por el principio de representación proporcional para la integración del Ayuntamiento de Aguascalientes, entidad federativa que forma parte de la Segunda Circunscripción Electoral Plurinominal en la que esta Sala ejerce jurisdicción<sup>1</sup>.

**2. Terceros interesados.** El 16 de julio, Edith Citlalli Rodríguez González, Carlos Fernando Ortega Tiscareño y Brandon Amauri Cardona Mejía, comparecieron con tal carácter<sup>2</sup>.

**3. Requisitos de procedencia.** Esta Sala Monterrey los tiene por satisfechos en los términos del acuerdo de admisión<sup>3</sup>.

**4. Causal de improcedencia.** Los regidores de rp que acuden como terceros interesados, señalan que la impugnante controvierte un acto que ya fue motivo de pronunciamiento (cosa juzgada), y que no expresó agravios, pues se trata de simples manifestaciones de carácter subjetivo sin sustento probatorio suficiente que demuestren los hechos y agravios alegados y, por ende, su demanda debe desecharse por frivolidad.

<sup>1</sup> Lo anterior, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 176, fracción IV, inciso c), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y 83, párrafo 1, inciso b), fracción IV, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

<sup>2</sup> Quienes se ostentan con el carácter de regidora y regidores de rp del Ayuntamiento de Aguascalientes.

<sup>3</sup> Véase acuerdo de admisión.



Dicho planteamiento es **ineficaz**, porque al respecto, se advierte que la impugnante sí expresa agravios en relación a la asignación de regidurías que realizó el Instituto Local y que validó el Tribunal de Aguascalientes, lo cual no es cosa juzgada, y una cuestión distinta que tendrá que resolverse en el fondo es si resultan o no fundados sus planteamientos.

#### **Antecedentes<sup>4</sup>**

##### **I. Hechos contextuales y origen de la presente controversia**

1. El 3 de noviembre de 2020, **inició el proceso** electoral local 2020-2021, para la renovación, entre otros, del Ayuntamiento de Aguascalientes.
2. El 27 de febrero de 2021<sup>5</sup>, **el Instituto Local emitió lineamientos** en los que se establecieron las cuotas para la postulación de candidaturas en favor de las personas que integran la **comunidad LGBTIQ+** y las personas con discapacidad.
3. El 19 de marzo, el **PRI registró** en la posición 7, a Ninfa Díaz como regidora de rp para integrar el Ayuntamiento de Aguascalientes.

3

##### **II. Primer juicio constitucional y reencauzamiento**

1. Inconforme, el 24 de marzo, **la impugnante presentó juicio ciudadano**, al considerar que la Comisión de Justicia, incumplió la cuota para personas que integran la comunidad LGBTIQ+.
2. El 26 de marzo, esta Sala Monterrey lo **reencauzó** a la **Comisión de Justicia**, al considerarse que no existían razones para el salto de instancia y debía satisfacer el principio de definitividad (SM-JDC-164/2021).
3. El 3 de abril, en cumplimiento, la **Comisión de Justicia del PRI confirmó** su designación como regidora por rp en la posición 7, al considerar, esencialmente, que la normativa local no obliga al partido político a asignar una posición en específico.

##### **III. Segundo juicio constitucional y reencauzamiento**

<sup>4</sup> Hechos relevantes que se advierten de las constancias de autos y afirmaciones realizadas por las partes.

<sup>5</sup> En adelante todas las fechas corresponden a 2021, salvo precisión en contrario.

1. Inconforme, el 10 de abril, **Ninfa Díaz presentó** juicio ciudadano ante esta Sala, al considerar que la Comisión de Justicia, omitió responder su petición de ser postulada en una mejor posición de la lista de candidaturas a regidurías por el principio de rp en el ayuntamiento de Aguascalientes.

2. El 15 de abril, esta Sala Monterrey lo **reencauzó** al **Tribunal Local**, al considerarse que no existían razones para el salto de instancia y debía satisfacer el principio de definitividad (SM-JDC-228/2021).

3. El 21 de abril, el **Tribunal Local confirmó** la resolución de la Comisión de Justicia del PRI, al considerar que la postulación de la impugnante en la posición 7 de la lista de regidurías de rp, es conforme a la autoorganización de dicho partido<sup>6</sup>.

#### **IV. Tercer juicio ciudadano**

4

1. Inconforme, el 20 de abril, la **impugnante presentó juicio ciudadano** ante esta Sala Monterrey, porque desde su perspectiva, el Tribunal Local: **i)** omitió valorar todos sus planteamientos, y **ii)** debió privilegiar el derecho de la igualdad sustantiva y material de las personas pertenecientes a la comunidad LGBTIQ+, frente al derecho de autoorganización del partido.

2. El 5 de mayo, esta Sala Monterrey **confirmó** la decisión del Tribunal Local, al considera que: **i)** sí atendió la totalidad de sus planteamientos relacionados con el deber del PRI de postular en una posición determinada a un candidato en la selección de regidurías de RP, respecto de la cuota de personas pertenecientes a la comunidad LGBTIQ+; y **ii)** fue correcto considerar que el PRI, en ejercicio de su autoorganización, puede decidir que a la impugnante le corresponde la posición 7 (SM-JDC-311/2021).

#### **V. Elección de los integrantes del Ayuntamiento de Aguascalientes y asignaciones de regidurías de rp**

---

<sup>6</sup> Sentencia TEEA-JDC-113/2021 de 21 de abril.



1. El 6 de junio, se llevó a cabo la **elección** de los integrantes, entre otros, del Ayuntamiento de Aguascalientes, en la que resultó ganadora la planilla postulada por la Coalición integrada por el PAN y PRD.

2. El 13 de junio, el **Instituto Local realizó la asignación** de regidurías por el principio de rp, para el Ayuntamiento de Aguascalientes, en la que **al PRI se le asignaron 2 regidurías por dicho principio** (las posicionadas en el 1 y 2 de la lista de rp), y declaró la validez de la elección y la entrega de constancias.

#### **VI. Juicio ciudadano local**

1. Inconforme, el 14 de junio, **la impugnante presentó** juicio ciudadano local, porque desde su perspectiva, el Instituto Local debió: **i)** garantizar un acceso real y efectivo al cargo a las y los integrantes de la comunidad LGBTIQ+ y realizar una interpretación en favor de las candidaturas que forman parte de dicha comunidad (*pro persona*), y **ii)** garantizar la inclusión de grupos vulnerables y la igualdad real en las asignaciones de las regidurías de rp.

2. El **Tribunal de Aguascalientes** se pronunció en los términos que se precisan al inicio del apartado siguiente, el cual constituye la determinación impugnada en este juicio.

5

#### **Estudio de fondo**

##### **Apartado preliminar. Materia de controversia**

1. **En la sentencia impugnada**<sup>7</sup>, el Tribunal Local confirmó la asignación de las regidurías de rp para el Ayuntamiento de Aguascalientes, al considerar, en esencia, que el Instituto Local no estaba obligado a designar a la impugnante (quien ocupa la posición 7) en una de las 2 regidurías de rp que obtuvo el PRI, porque la acción afirmativa que se aplicó en su favor consistió en su postulación, lo que no implica que en automático se le asignara la regiduría que pretende.

2. **Pretensión y planteamientos**<sup>8</sup>. La impugnante pretende que se revoque la resolución del Tribunal Local, esencialmente, porque considera que el Tribunal Local debió asignarle una de las 2 regidurías de rp que obtuvo el PRI, bajo una

<sup>7</sup> Sentencia TEEA-JDC-125/2021 de 9 de julio.

<sup>8</sup> Conforme con la demanda presentada el 13 de julio. En su oportunidad, el Magistrado instructor radicó el expediente, admitió la demanda y, al no existir trámite pendiente por realizar, cerró la instrucción.

interpretación en favor del grupo LGBTIQ+ al que pertenece, pues debió tomar en cuenta que la cuota en favor de dicha comunidad no se agota con la postulación a la candidatura, sino que, para que realmente se materialice debió garantizar su acceso al cargo.

**3. Cuestiones a resolver.** Determinar si a partir de lo considerado por el Tribunal de Aguascalientes y lo expuesto por la impugnante: ¿es apegado a Derecho que el Tribunal Local confirmara la asignación de regidurías de rp realizada por el Instituto Local, bajo la consideración de que la implementación de una cuota a favor de la comunidad LGBTIQ+, no se traduce en automático en el aseguramiento del acceso al cargo para el que fue registrada?

### **Apartado I. Decisión general**

6 Esta Sala Monterrey considera que debe **confirmarse** la sentencia del Tribunal Local, que confirmó la asignación de las regidurías de rp para el Ayuntamiento de Aguascalientes, al considerar, en esencia, que el Instituto Local no estaba obligado a designar a la impugnante (quien ocupa la posición 7) en una de las 2 regidurías de rp que obtuvo el PRI, porque la acción afirmativa que se aplicó en su favor consistió en su postulación, lo que no implica que en automático se le asignara la regiduría que pretendía; **porque esta Sala considera** que, como lo determinó el Tribunal Local, es correcta la asignación realizada por el Instituto Local, porque la implementación de una cuota a favor de la comunidad LGBTIQ+, no se traduce en automático en el derecho o en el aseguramiento de que las personas postuladas a través de esa acción afirmativa accedan al cargo de elección popular por el que válidamente fueron registrados.

### **Apartado II. Desarrollo y justificación de la decisión**

#### **1.1. Perspectiva sobre la identidad LGBTIQ+**

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos<sup>9</sup> en el estudio titulado “Orientación Sexual Identidad de Género y Expresión de Género: algunos términos y estándares relevantes”<sup>10</sup> ha señalado al articular los conceptos “*orientación sexual*”, “*identidad de género*” y “*expresión de género*” o al hacer

<sup>9</sup> En adelante CIDH.

<sup>10</sup> La Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos (“OEA”) solicitó a la CIDH la realización de un estudio “sobre las implicaciones jurídicas y los desarrollos conceptuales y terminológicos relativos a orientación sexual, identidad de género y expresión de género, por lo que dicho estudio fue elaborado en cumplimiento a la resolución AG/RES.2653 (XLI-O/11). Disponible para consulta en: <https://www.oas.org>

referencia a una persona bajo la sigla LGBTIQ+ que se evocan perspectivas sociales, legales y médicas que involucran corrientes, movimientos o eventos de reivindicación, solidaridad, movilización comunitaria o protesta, así como comunidades, grupos o identidades, por lo que resulta fundamental contar con un marco teórico y conceptual que propusiera nociones aceptadas para las categorías de *sexo*, *género*, *orientación sexual*, *identidad de género* y *expresión de género*<sup>11</sup>.

## 1.2. Igualdad en la ley, y no discriminación. Postulados fundamentales iniciales de los sistemas democráticos

El postulado fundamental que sirve como punto de partida es que las personas son libres y, en principio deben ser tratadas *formalmente igual en la ley*. Dicha premisa que surge a partir de las grandes revoluciones que culminan con el reconocimiento de los derechos fundamentales, parten de una regla, en principio, general: hombres, mujeres, trans-género, no binarios, personas pertenecientes a grupos sociales auto adscritos a una categoría concreta deben ser tratados igual en la ley sin que deban ser objeto de alguna discriminación.

7

<sup>11</sup> Así, con base en las consideraciones de la CIDH y los “Principios de Yogyakarta”<sup>11</sup> para el análisis del caso que nos ocupa, se propone adoptar las siguientes definiciones como marco conceptual:

En primer lugar, el término “**sexo**” se refiere “a las diferencias biológicas entre el hombre y la mujer. La “**intersexualidad**”, por su parte, se refiere a “*todas aquellas situaciones en las que el cuerpo sexuado de un individuo varía respecto al standard de corporalidad femenina o masculina culturalmente vigente*”; históricamente la comprensión de esta identidad biológica específica se ha denominado a través de la figura mitológica del hermafrodita; sin embargo, se ha considerado que el término *intersex* es técnicamente el más adecuado.

Por otro lado, el término “**género**” se refiere a las identidades, las funciones y los atributos construidos socialmente de la mujer y el hombre y al significado social y cultural que se atribuye a esas diferencias biológicas y la “**identidad de género**” es la vivencia interna e individual del género tal como cada persona la siente profundamente, la cual podría corresponder o no con el sexo asignado al momento del nacimiento, incluyendo la vivencia personal del cuerpo (que podría involucrar la modificación de la apariencia o la función corporal a través de medios médicos, quirúrgicos o de otra índole, siempre que la misma sea libremente escogida) y otras expresiones de género, incluyendo la vestimenta, el modo de hablar y los modales.

Ahora bien, dentro de la categoría identidad de género se incluye generalmente la categoría transgenerismo o trans. Las definiciones mayormente aceptadas en relación con esta perspectiva son<sup>11</sup>:

-**Transgenerismo o trans**: término paraguas –que incluye la subcategoría transexualidad y otras variaciones– utilizado para describir las diferentes variantes de la identidad de género, cuyo común denominador es la no conformidad entre el sexo biológico de la persona y la identidad de género que ha sido tradicionalmente asignada a éste. Una persona trans puede construir su identidad de género independientemente de intervenciones quirúrgicas o tratamientos médicos.

-**Transexualismo**. Las personas transexuales se sienten y se conciben a sí mismas como pertenecientes al género opuesto que social y culturalmente se asigna a su sexo biológico y que optan por una intervención médica –hormonal, quirúrgica o ambas– para adecuar su apariencia física–biológica a su realidad psíquica, espiritual y social.

Por su parte, “**la expresión de género**” ha sido definida como “*la manifestación externa de los rasgos culturales que permiten identificar a una persona como masculina o femenina conforme a los patrones considerados propios de cada género por una determinada sociedad en un momento histórico determinado*”. Si bien es cierto que, una parte de la doctrina ha considerado que la expresión de género se encuentra subsumida dentro de la categoría identidad de género; para la finalidad del caso en estudio, es importante destacar la diferencia entre identidad de género y expresión de género.

Ello, porque la expresión de género supone aspectos específicos de la manifestación externa y de la percepción social de la identidad de género, aspectos que habían estado tradicionalmente invisibles, porque la expresión de género constituye una expresión externa que, aun cuando no se corresponda con la autodefinición de la identidad, puede ser asociada por terceros con una determinada orientación sexual o identidad de género.

Finalmente, la “**orientación sexual**” de una persona es independiente del sexo biológico o de la identidad de género. Se ha definido como “la capacidad de cada persona de sentir una profunda atracción emocional, afectiva y sexual por personas de un género diferente al suyo, o de su mismo género, o de más de un género, así como a la capacidad de mantener relaciones íntimas y sexuales con estas personas”. En esta perspectiva se ubican los términos heterosexualidad, homosexualidad y bisexualidad.

En el orden jurídico nacional, el principio de igualdad y no discriminación deriva expresamente de las obligaciones del Estado, de conformidad con los artículos 1 y 4, párrafo primero de la Constitución General, que reconocen la igualdad de la mujer ante la ley y el deber de toda autoridad de evitar un trato discriminatorio por, entre otras causas, motivos de género o preferencia sexual<sup>12</sup>.

El artículo 1, impone a las autoridades el Estado la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos; prohíbe toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, la discapacidad, la orientación sexual; o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y que tenga por objeto menoscabar o anular los derechos y libertades de las personas.

Así, el ejercicio de esos derechos no puede restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que la propia Constitución establece; y que las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán del modo que más favorezcan a las personas y permitan la protección más amplia<sup>13</sup>.

8

Incluso, en relación con el principio de igualdad, la Corte Interamericana de Derechos Humanos en la Opinión Consultiva 18, solicitada por nuestro país, ha señalado dicho principio tiene carácter *ius cogens*.

Esto es, no admite acuerdo en contrario ni acto jurídico alguno que entre en conflicto con este principio; además, que es un principio aplicable a todo el Estado en su ordenamiento interno y por actos de cualquiera de sus poderes o de terceros que actúen bajo su tolerancia, aquiescencia o negligencia e, inclusive, genera efectos entre particulares.

### **1.3. La visión contemporánea de la igualdad, o dimensión material e inclusiva para contribuir a garantizar el derecho de todas las personas de acceder plenamente el mayor número posible de derechos constitucionales**

---

<sup>12</sup> Así lo ha reconocido la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en las tesis 1ª. XLI/2014 y 1ª. CLXXVI/2012, cuyos rubros son del tenor siguiente: DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD JURÍDICA. RECONOCIMIENTO DE SU DIMENSIÓN SUSTANTIVA O DE HECHO EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO MEXICANO Y DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD ENTRE EL VARÓN Y LA MUJER. SU ALCANCE CONFORME A LO PREVISTO EN EL ARTÍCULO 4o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y EN LOS TRATADOS INTERNACIONALES

<sup>13</sup> Véase la ejecutoria del SUP-JDC-304/2018 y acumulados.



Ahora bien, la igualdad como derecho, es una herramienta subjetiva para acceder a la justicia porque otorga titularidad a las personas para reclamar, por distintas vías, el ejercicio de otros derechos en condiciones efectivas de igualdad.

La SCJN, la Sala Superior y otras cortes como Corte Constitucional de Colombia, por ejemplo,<sup>14</sup> han señalado que la interpretación de este principio y este derecho no se limita al entendimiento de la igualdad desde un punto de vista de equiparación matemática o formal que exigiría absoluta homogeneidad, sino que debe verse desde una perspectiva material que establezca tratos iguales entre iguales, tratos diferentes entre supuestos disímiles e, incluso, medidas distintas en beneficios de grupos que, aunque desde una perspectiva son iguales, desde otra requieren mejor tratamiento o una protección reforzada por parte del Estado.

**En ese sentido, la igualdad** como un principio y como un derecho demanda enfoques, reivindicaciones y contenidos sustantivos que los juzgadores se encuentran obligados a considerar para detectar en qué casos se encuentra justificado o es necesario un trato diferenciado, por ejemplo, en las medidas relativas a la paridad de género.

9

#### **1.4. Acciones para la igualdad material o inclusión de grupos vulnerables en el sistema democrático**

La democracia requiere que todas las voces tengan acceso al debate público y político, por lo que la representación política de todos los grupos sociales es esencial en una democracia inclusiva.

No obstante, debido a la situación en la que se encuentran diversos sectores en desventaja, es difícil que ello suceda, pues existe una situación de *exclusión social, o de sometimiento de unos grupos por otros que, en forma sistemática y debido a complejas prácticas sociales, prejuicios y sistemas de creencias, desplazan a mujeres, discapacitados, indígenas u otros grupos de personas de ámbitos en los que ellos se desarrollan o controlan*<sup>15</sup>.

<sup>14</sup> Sentencia C-862/08, disponible para consulta en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2008/C-862-08.htm>

<sup>15</sup> Saba, Roberto (2007). "(Des)igualdad Estructural", en Roberto Gargarella y Marcelo Alegre (coords.), *El derecho a la igualdad. Aportes para un constitucionalismo igualitario*, Buenos Aires, Lexis Nexis.

El reconocimiento de tal hecho ha llevado a las instituciones del Estado a implementar políticas compensatorias a fin de que las personas pertenecientes a esos grupos puedan ejercer plenamente sus derechos.

Así, para lograr la garantía de los derechos, mediante una igualdad material, se han establecido acciones afirmativas, discriminación positiva o cuotas, las cuales constituyen medidas compensatorias para grupos vulnerables o en desventaja, que tienen como fin revertir escenarios de desigualdad histórica y de facto que enfrentan ciertos grupos humanos en el ejercicio de sus derechos y con el propósito de garantizar la igualdad en el acceso a los bienes, servicios y oportunidades de que disponen los sectores sociales. Se caracterizan por ser temporales, proporcionales, razonables y objetivas, teniendo como fin último el promover una igualdad sustancial entre los miembros de la sociedad y los grupos a los cuales pertenecen.

10

Esto, de conformidad con las jurisprudencias de rubro: *ACCIONES AFIRMATIVAS. NATURALEZA, CARACTERÍSTICAS Y OBJETIVO DE SU IMPLEMENTACIÓN*<sup>16</sup>, *ACCIONES AFIRMATIVAS. TIENEN SUSTENTO EN EL PRINCIPIO CONSTITUCIONAL Y CONVENCIONAL DE IGUALDAD MATERIAL*<sup>17</sup> y *ACCIONES AFIRMATIVAS. ELEMENTOS FUNDAMENTALES*<sup>18</sup>.

<sup>16</sup> **ACCIONES AFIRMATIVAS. NATURALEZA, CARACTERÍSTICAS Y OBJETIVO DE SU IMPLEMENTACIÓN.**- De la interpretación sistemática y funcional de lo establecido en los artículos 1, párrafo quinto y 4, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1, párrafo 1, y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 1 y 4, párrafo 1, de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer; 1, 2, 4 y 5, fracción I, de la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación; 1, 2, 3, párrafo primero, y 5, fracción I, de la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres; así como de los criterios de la Corte Interamericana de Derechos Humanos sustentados en la Opinión Consultiva OC-4/84, y al resolver los casos Castañeda Gutman vs. México; y De las Niñas Yean y Bosico vs. República Dominicana; se advierte que **las acciones afirmativas constituyen una medida compensatoria para situaciones en desventaja, que tienen como propósito revertir escenarios de desigualdad histórica y de facto que enfrentan ciertos grupos humanos en el ejercicio de sus derechos, y con ello, garantizarles un plano de igualdad sustancial en el acceso a los bienes, servicios y oportunidades de que disponen la mayoría de los sectores sociales.** Este tipo de acciones se caracteriza por ser: temporal, porque constituyen un medio cuya duración se encuentra condicionada al fin que se proponen; proporcional, al exigírseles un equilibrio entre las medidas que se implementan con la acción y los resultados por conseguir, y sin que se produzca una mayor desigualdad a la que pretende eliminar; así como razonables y objetivas, ya que deben responder al interés de la colectividad a partir de una situación de injusticia para un sector determinado.

<sup>17</sup> **ACCIONES AFIRMATIVAS. TIENEN SUSTENTO EN EL PRINCIPIO CONSTITUCIONAL Y CONVENCIONAL DE IGUALDAD MATERIAL.**- De la interpretación de los artículos 1°, párrafos primero y último, y 4°, primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 2, párrafo primero, y 3, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, se concluye que dichos preceptos establecen el principio de igualdad en su dimensión material como un elemento fundamental de todo Estado Democrático de Derecho, el cual toma en cuenta condiciones sociales que resulten discriminatorias en perjuicio de ciertos grupos y sus integrantes, tales como mujeres, indígenas, discapacitados, entre otros, y justifica el establecimiento de medidas para revertir esa situación de desigualdad, conocidas como acciones afirmativas, siempre que se trate de medidas objetivas y razonables. Por tanto, se concluye que **las acciones afirmativas establecidas en favor de tales grupos sociales tienen sustento constitucional y convencional en el principio de igualdad material.**

<sup>18</sup> **ACCIONES AFIRMATIVAS. ELEMENTOS FUNDAMENTALES.**- De la interpretación sistemática y funcional de lo establecido en los artículos 1°, párrafo quinto; 4°, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1, párrafo 1 y 24, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 1 y 4, párrafo 1, de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer; 1, 2, 4 y 5, fracción I, de la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación; 1, 2, 3, párrafo primero; y 5, fracción I, de la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres; así como de los criterios de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer; se colige la obligación del Estado mexicano de establecer acciones afirmativas en tanto constituyen medidas temporales, razonables, proporcionales y objetivas orientadas a la igualdad material. En consecuencia, los elementos fundamentales de las acciones afirmativas son: a) Objeto y fin. Hacer realidad la igualdad material y, por tanto, compensar o remediar una situación de injusticia, desventaja o discriminación; alcanzar



### **1.5. Autoridad facultada para crear acciones afirmativas**

El establecimiento de estas medidas, ordinariamente, corresponde al legislador, en el ámbito de su libertad de configuración legislativa, porque si bien, la medida busca compensar a los grupos en situación de desventaja, genera una discriminación positiva para otros sectores sociales<sup>19</sup>.

Sin embargo, excepcionalmente, la doctrina constitucional electoral mexicana ha considerado que dicha facultad puede, e incluso, en ciertos casos, debe ejercerse extraordinariamente por parte de los órganos encargados de organizar las elecciones.

Esto, porque su función no se limita a la definición y ejecución de las reglas y procedimientos inherentes a los procesos electorales, sino que, además, tiene un ámbito sustantivo compuesto por un conjunto de derechos fundamentales y prerrogativas que constituyen el contenido material de los procesos democráticos que el Constituyente le encomendó<sup>20</sup>.

11

### **1.6. Principios para la reglamentación de acciones a favor de la igualdad material o inclusiva por parte de los órganos electorales.**

Las autoridades administrativas electorales cuentan con una facultad reglamentaria, la cual, es de libre configuración, siempre que se apegue a las normas constitucionales y a los principios de reserva de ley y subordinación jerárquica.

---

una representación o un nivel de participación equilibrada, así como establecer las condiciones mínimas para que las personas puedan partir de un mismo punto de arranque y desplegar sus atributos y capacidades. b) Destinatarias. Personas y grupos en situación de vulnerabilidad, desventaja y/o discriminación para gozar y ejercer efectivamente sus derechos, y c) Conducta exigible. Abarca una amplia gama de instrumentos, políticas y prácticas de índole legislativa, ejecutiva, administrativa y reglamentaria. La elección de una acción dependerá del contexto en que se aplique y del objetivo a lograr. La figura más conocida de las acciones afirmativas son las políticas de cuotas o cupos.

<sup>19</sup> La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha sostenido que las restricciones y limitaciones a los derechos fundamentales, desde la perspectiva del bien común y del orden público no pueden derivar en la supresión de un derecho fundamental. En ese sentido, cualquier limitación o restricción a un derecho fundamental, debe estar encaminada a protegerlo e incluso potenciarlo, de tal suerte que se favorezca su ejercicio en la expresión más plena por parte de quien lo detente.

Esto, porque los derechos fundamentales no son absolutos o ilimitados que no puedan ser objeto de ciertas restricciones permitidas, siempre que se encuentren previstas en la legislación y no sean irracionales, injustificadas o que se traduzcan en privar de su esencia a cualquier derecho, fin, principio o valor constitucional o electoral fundamental.

<sup>20</sup> En el SUP-RAP-121/2020, la Sala Superior sostuvo: *...la finalidad primordial que persigue el INE está orientada a que el ejercicio de sus atribuciones no se circunscriba sólo a la definición y ejecución de las reglas y procedimientos inherentes a los procesos electorales, sino que, además, tiene un ámbito sustantivo compuesto por un conjunto de derechos fundamentales y prerrogativas que constituyen el contenido material de los procesos democráticos que el Constituyente le encomendó.*

Esto es así, porque su reglamentación no puede ir en contra de otros principios o derechos previamente reconocidos, sino debe ser armónica y proporcional con las demás reglas establecidas para el desarrollo e implementación de la contienda electoral.

### **1.7. El establecimiento de una cuota específica a favor de las personas de la comunidad LGBTIQ+ garantiza la diversidad y pluralidad de las opciones políticas**

El respeto a los derechos humanos y al principio de igualdad y no discriminación constituyen la base para el desarrollo de una sociedad democrática y la vigencia de un Estado de Derecho, por lo cual todas las autoridades y los entes públicos, de entre ellos, los partidos políticos, están obligados a su observancia.

A pesar de que en el artículo 1, de la Constitución General se establece que todas las personas gozaran de los derechos humanos reconocidos en ella y en los tratados internacionales en la materia, lo cierto es que la desigualdad y la discriminación se evidencian claramente en el todavía insuficiente ejercicio del derecho a la participación y representación política, y a la ciudadanía plena, por parte de diversos grupos en situación de vulnerabilidad, como para las personas de la comunidad LGTBIQ+.

12

Los debates contemporáneos acerca de la democracia centran su atención en la capacidad o incapacidad del sistema político para gestionar y representar los intereses y necesidades de la población considerando su diversidad, así como de neutralizar las expresiones históricas estructurales de desigualdad y discriminación hacia amplios sectores o poblaciones.<sup>21</sup>

Una de las medidas que los Estados han implementado para superar ese déficit democrático es la inclusión de mecanismos correctivos en el sistema electoral (como los sistemas de cuotas o el mandato de paridad), para contribuir a subsanar la subrepresentación de esos grupos y con ello fortalecer el sistema democrático.

---

<sup>21</sup> Isabel Torres García, *Promoviendo la igualdad: cuotas y paridad en América Latina*, Tribunal Supremo de Elecciones. Revista de Derecho Electoral N.º 14. Costa Rica. Julio-diciembre 2012. Disponible en: <[http://www.tse.go.cr/revista/art/14/torres\\_garcia.pdf](http://www.tse.go.cr/revista/art/14/torres_garcia.pdf)>.



Así, el establecimiento de cuotas en favor de grupos minoritarios o en situación de vulnerabilidad abona a que las personas que pertenecen a ellos puedan acceder a espacios públicos y que, con ello, le den voz y voto a esos grupos que no han tenido una representación en los lugares de toma de decisiones para hacer valer sus demandas y sus derechos.

En ese sentido, el establecimiento de una cuota a favor de personas de la comunidad LGTBIQ+, lejos de privar a la ciudadanía de diversidad y pluralidad de opciones políticas, contribuye a representar los intereses de esos grupos y, por ende, a abastecer a la ciudadanía de más y diversas opciones políticas con las cuales se puedan sentir identificados.

Aunado a ello, la diversidad y pluralidad de las opciones políticas que deben representar los partidos no puede basarse en discriminaciones y exclusiones a partir de categorías sospechosas prohibidas por la Constitución General y los tratados internacionales, pues de aceptarse esa situación, se seguiría excluyendo a esos grupos sin que tengan oportunidades reales de acceder a cargos públicos.

A partir de lo expuesto, se concluye que el establecimiento de una cuota a favor de las personas de la comunidad LGTBIQ+ responde de hecho a la necesidad de fortalecer la pluralidad y diversificar las opciones políticas para que la mayoría de los sectores de la sociedad estén representados en los espacios de toma de decisiones.

## **2. Sentencia o decisión concretamente revisada**

En la sentencia impugnada, como se indicó, el Tribunal Local confirmó la asignación de las regidurías de rp para el Ayuntamiento de Aguascalientes, al considerar, en esencia, que el Instituto Local no estaba obligado a designar a la impugnante (quien ocupa la posición 7) en una de las 2 regidurías de rp que obtuvo el PRI, porque la acción afirmativa que se aplicó en su favor consistió en su postulación, lo que no implica que en automático se le asignara la regiduría que pretende.

Frente a ello, la impugnante pretende que se revoque la resolución del Tribunal Local, esencialmente, porque considera que la responsable debió asignarle una

de las 2 regidurías de rp que obtuvo el PRI, bajo una interpretación en favor del grupo LGBTIQ+ al que pertenece, pues debió tomar en cuenta que la cuota en favor de dicha comunidad no se agota con la postulación a la candidatura, sino que, para que realmente se materialice debió garantizar su acceso al cargo.

### 3. Valoración de esta Sala Monterrey

3.1. Esta **Sala Monterrey** considera que debe **confirmarse** la resolución impugnada, porque, como lo determinó el Tribunal Local, la implementación de una cuota a favor de la comunidad LGBTIQ+, no se traduce en automático en el derecho o en el aseguramiento de que las personas postuladas a través de esa acción afirmativa accedan al cargo de elección popular por el que válidamente fueron registrados.

En efecto, en principio, es necesario establecer que todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen el deber de proteger y garantizar los derechos humanos, entre otros, se encuentra el derecho a la igualdad jurídica de todos los grupos vulnerables, así como su derecho a ser votados bajo las calidades correspondientes, incluyendo, desde luego, a las personas de la comunidad LGBTIQ+.

En ese sentido, el Estado Mexicano, orientado conforme al sistema jurídico nacional e internacional, tiene el deber de facilitar a las personas, el acceso a condiciones dignas de vida, que permitan el ejercicio pleno de los derechos y, entre ellos, los político-electorales, para integrar los órganos de representación popular, bajo una visión globalmente incluyente.

De tal modo, como se precisó en el marco normativo, el establecimiento de una cuota a favor de las personas de la comunidad LGBTIQ+ responde de hecho a la necesidad de fortalecer la pluralidad y diversificar las opciones políticas para que la mayoría de los sectores de la sociedad estén representados en los espacios de toma de decisiones.

Bajo esa lógica, los partidos políticos, como entidades de interés público, tienen el deber de garantizar la participación política de las personas de la comunidad LGBTIQ+, específicamente, **mediante una cuota de postulación.**



Lo anterior, sobre la base de que los partidos tiene el deber de implementar acciones orientadas a la participación igualitaria o inclusiva de los diversos grupos sociales, especialmente los que están en situación de vulnerabilidad, lo cual, implica al menos una acción concretamente eficaz para tal efecto, materializada a través de una cuota legal o normativamente definida, de manera que, para garantizar la participación política como representantes populares a favor de personas de la comunidad LGBTIQ+, el Instituto Local estableció **una cuota** constitucionalmente válida.

De ahí que, a partir del deber y principios mencionados, esta **Sala Monterrey** comparte las consideraciones del Tribunal Local, en cuanto a que se contribuyó a la participación de las personas que integran la comunidad LGBTIQ+ con la **concreción de cuotas**, como medida auténticamente eficaz para garantizar su participación en el proceso de integración del Ayuntamiento de Aguascalientes, **a efecto de contribuir a la posibilidad real**, de sumar su voz e ideología en los procesos de toma de decisiones públicas.

En efecto, el Tribunal de Aguascalientes determinó que los Lineamientos por los que se establecieron cuotas para la comunidad LGBTIQ+, garantizaron la postulación de personas de ese grupo minoritario, y si bien, de los planteamientos de la impugnante se advierte que, en su concepto, la acción implementada no sólo debe garantizarse en la postulación, sino que deben *hacerlas reales* con el acceso al cargo público de elección popular, lo cual no sería válido, pues la acción afirmativa implementada cumple con la finalidad de fortalecer la pluralidad e inclusión de los diversos grupos sociales al garantizar la posibilidad de que sean postulados, sin que esto implique la asignación directa y en automático al cargo popular, con independencia de la posición en la lista de rp presentada por el partido.

De manera que, esta **Sala Monterrey** comparte la decisión del Tribunal Local, en cuanto a que la implementación de cuotas no significa que, en automático, se asegure o garantice el derecho a ocupar determinado cargo de elección popular, porque, como ya se estableció, las acciones afirmativas son el instrumento o mecanismos para compensar las situaciones de desventaja, orientadas para procurar la igualdad material, pero no la garantía de acceso a determinado cargo de elección popular.

Lo anterior, porque entre las cuotas y el acceso al cargo de elección popular, se suscita una relación de continuidad o de consecuencia, pues la cuota otorga la **posibilidad material o real** de obtener el acceso al cargo, sin embargo, para ello, es necesario que se actualicen otros elementos, como el resultado de la votación obtenida en la elección.

En ese sentido, el Tribunal de Aguascalientes determinó que, ciertamente los derechos de las personas que pertenecen a grupos vulnerables deben tener una protección reforzada, sin embargo, consideró que, en el caso, esencialmente, concurren otros derechos y principios que también deben garantizarse, pues el derecho de acceso al cargo pretendido debe atender a otros factores como la posición en la que el partido postula sus candidaturas y la votación obtenida por la fuerza política.

16

Al respecto, la impugnante refiere que, desde su perspectiva, le corresponde una regiduría de rp al pertenecer a la comunidad LGBTIQ+ y cumplir con la totalidad de los requisitos para ser postulada, sin embargo, como se indicó, la cuota implementada para la postulación de ese grupo vulnerable no implica una designación en automático al cargo popular, pues para el acceso a una regiduría de rp, deben atenderse otros elementos como la posición en que el partido la postuló, así como la votación obtenida la cual determinará el número de regidurías que le corresponderá.

Bajo ese contexto, el Tribunal Local consideró que *la cuota sí garantiza la posibilidad de acceder a un cargo de elección popular, ya que si el partido político postulante hubiese obtenido un mayor número de votos, la cuota cumpliría con el propósito de generar órganos de representación inclusivo*, lo que la impugnante considera incorrecto, porque es imposible que pueda alcanzar la regiduría al estar registrada en la posición 7, por lo que debió realizarse una interpretación progresista de la acción afirmativa y garantizarle un espacio para lograr la representación de la diversidad sexual en el Ayuntamiento, lo cual, no sería válido porque de lo expuesto se advierte que el partido cumplió con la cuota en la postulación de candidatura en favor de la comunidad LGBTIQ+, sin que implique que deba designarse en automático como regidora de rp, pues la posición en que



la postuló el PRI derivó de la estrategia como parte de su derecho de autodeterminación.

De ahí que tampoco tenga razón la impugnante en cuanto a que el Tribunal Local, conforme al protocolo de actuación para quienes imparten justicia en casos que involucren la orientación sexual o la identidad de género de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, debió determinar que le corresponde a ella la segunda regiduría del PRI asignada a un varón, porque como se indicó, la cuota cumple su objetivo con la postulación de las candidaturas, pues las asignaciones deben tomar en cuenta elementos como la posición en que el partido la postuló y la votación de la ciudadanía que obtuvo el día de la elección, sin que sea válido, que por pertenecer al grupo vulnerable, en automático tenga que corresponderle la regiduría.

De tal modo, las cuotas son presentadas como una herramienta para alcanzar el acceso al cargo de elección popular, es decir, son un principio articulador que tiene por objeto propiciar la postulación para compensar las situaciones de desventaja, sin que ello se traduzca en la garantía de acceso, de manera automática a determinado cargo de elección popular.

En ese sentido, entre las cuotas de género, como manifestaciones de las acciones afirmativas, y el acceso al cargo de elección popular, existen diferencias sustanciales, de grado y temporalidad, en relación al momento en que ocurren cada una de ellas, pues, en cuanto a las cuotas, se desarrollan en la etapa o fase del registro de candidaturas y, respecto al acceso material del cargo, se encuentra en otro momento, en atención a que sucede posteriormente, y su materialización se concretiza el día de la jornada electoral, en relación a la votación que obtenga el partido que lo postuló el día de la elección.

Por lo tanto, esta **Sala Monterrey** considera que la cuota implementada a favor de la comunidad LGBTIQ+, no se traduce en automático en el derecho o en el aseguramiento de que las personas postuladas, en este caso de la impugnante, a través de esa acción afirmativa acceda al cargo de elección popular por el que válidamente fue registrada.

3.2. Finalmente, la impugnante refiere que el Tribunal Local no tomó en cuenta la jurisprudencia 43/2014 de rubro *ACCIONES AFIRMATIVAS. TIENEN SUSTENTO EN EL PRINCIPIO CONSTITUCIONAL Y CONVENCIONAL DE IGUALDAD MATERIAL*, porque desde su perspectiva, no se garantizó el acceso real y efectivo al cargo, a fin de que el grupo LGBTIQ+ al que pertenece tenga representación en el Ayuntamiento.

Esta Sala Monterrey considera **ineficaz** su planteamiento, porque contrario a lo que afirma la impugnante, el Tribunal de Aguascalientes sí tomó en cuenta la referida jurisprudencia, así como diversos criterios judiciales de este Tribunal<sup>22</sup>, para determinar que las acciones afirmativas se emiten a fin de lograr la igualdad material, como medidas compensatorias con la intención de revertir escenarios de desigualdad histórica, las cuales, se caracterizan por ser temporales, proporcionales, razonables y objetivas, con el fin último de promover la igualdad sustancial entre los miembros de la sociedad y los grupos a los que pertenecen.

18

En ese sentido, consideró que, *por primera vez, en el proceso electoral local se aplicó la cuota para la postulación de candidaturas, es decir, que se exigió a los partidos políticos a postular una cuota en favor de la comunidad LGBTIQ+, sin embargo, en cuanto a su alcance y contenido, válidamente concluyó que la medida afirmativa implementada fue para garantizar la postulación de esas candidaturas, lo que no implica una designación en automático en el cargo de elección popular.*

De ahí la ineficacia de los agravios, pues el Tribunal Local sí tomó en consideración las jurisprudencias que refiere la impugnante, y la sentencia controvertida no las contradice, pues, conforme a lo expuesto, es jurídicamente válido determinar que la cuota implementada a favor de la comunidad LGBTIQ+, no se traduce en automático en el derecho o aseguramiento de una regiduría.

En ese sentido, lo procedente es **confirmar** la resolución impugnada.

Por lo expuesto y fundado se:

---

<sup>22</sup> Lo que se advierte de la página 7 de la sentencia impugnada, en la que el Tribunal Local tomó en consideración las jurisprudencias de rubros: *ACCIONES AFIRMATIVAS. NATURALEZA, CARACTERÍSTICAS Y OBJETIVO DE SU IMPLEMENTACIÓN* (jurisprudencia 30/2014), *ACCIONES AFIRMATIVAS. TIENEN SUSTENTO EN EL PRINCIPIO CONSTITUCIONAL Y CONVENCIONAL DE IGUALDAD MATERIAL* (jurisprudencia 11/2015) y *ACCIONES AFIRMATIVAS. ELEMENTOS FUNDAMENTALES* (jurisprudencia 11/2015).



## Resuelve

**Único.** Se **confirma** la sentencia impugnada.

En su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido; en su caso, devuélvase la documentación que en original haya exhibido la responsable.

**Notifíquese**, como en Derecho corresponda.

Así lo resolvieron, por **unanimidad** de votos, la Magistrada y los Magistrados integrantes de la Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la Segunda Circunscripción Electoral Plurinominal, ante el Secretario General de Acuerdos, quien autoriza y da fe.

*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 3/2020 de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 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.*