

**EXPEDIENTE:** JDCE-01/2023 y sus acumulados

**ACTORES:** Hugo Iván Villegas González y Otros.

**AUTORIDADES RESPONSABLES:** H. Congreso y Consejo General del Instituto Electoral ambos del Estado del Estado.

**CÉDULA DE NOTIFICACIÓN  
POR CORREO ELECTRÓNICO**

**Asunto:** Se notifica Resolución Definitiva.

Colima, Colima, 07 de junio de 2023

**C. HUGO IVÁN VILLEGAS GONZÁLEZ**  
[hugovillegascolima@gmail.com](mailto:hugovillegascolima@gmail.com)

Colima, Colima, seis de junio del dos mil veintitrés, el Pleno del Tribunal Electoral del Estado de Colima, aprobó por unanimidad de votos la **Resolución Definitiva** dentro del Juicio para la Defensa Ciudadana Electoral identificado con la clave y número de expediente **JDJCE-01/2023 y sus acumulados**, interpuesto por Usted y Otros, en contra del H. Congreso y del Consejo General del Instituto Electoral ambos del Estado de Colima, por la omisión legislativa en materia electoral y la falta de regulación de medidas positivas que garanticen la participación en los procesos de elección a los diversos cargos de elección popular, cargos de gobierno en todos los niveles, así como, de las titularidades de las consejerías del instituto electoral del estado en condiciones de igualdad para las personas pertenecientes a la población lesbianas, gays, bisexuales, travestis, transgéneros, transexuales, intersexuales y queer (lgbttiq+). Atento a lo anterior, cumpliendo con lo ordenado por el Pleno de este órgano jurisdiccional en la resolución atinente, con fundamento en los artículos 12 segundo párrafo, 14 primer párrafo, 15, fracción I y 18, de la Ley Estatal del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, así como en el numeral 51 del Reglamento Interior del Tribunal Electoral del Estado, **PROCEDO A NOTIFICAR VÍA CORREO ELECTRÓNICO**, la mencionada determinación, documento que consta de dieciocho fojas útiles, diecisiete de ellas con texto por ambos lados y la última solo por el anverso, archivo que se adjunta al correo, así como de la presente cédula de notificación. -----

----- Lo anterior para los efectos legales que procedan. CONSTE. Doy Fe. -----



**MTRA. ROBERTA MUNGUÍA HUERTA**  
Auxiliar de la Secretaría General de  
Acuerdos y Actuaría del Tribunal Electoral  
del Estado de Colima

**TRIBUNAL  
ELECTORAL**  
DEL ESTADO DE COLIMA





EXPEDIENTE: JDCE-01/2023 Y  
ACUMULADOS

**ACTORES:** Hugo Iván Villegas  
González y otros.

**AUTORIDAD RESPONSABLE:** H.  
Congreso y Consejo General del  
Instituto Electoral, ambos del Estado  
de Colima.

**MAGISTRADA PONENTE:** Ma. Elena  
Díaz Rivera.

**PROYECTISTA:** Nereida Berenice  
Ávalos Vázquez.

**AUXILIAR DE PONENCIA:** Alejandra  
Montserrat Munguía Huerta

Colima, Col., a 6 de junio de 2023<sup>1</sup>.

## ASUNTO

**Sentencia definitiva** correspondiente al Juicio para la Defensa Ciudadana Electoral<sup>2</sup>, identificado con la clave y número de expediente JDCE-01/2023 y sus acumulados JDCE-04/2023, JDCE-05/2023, JDCE-06/2023, JDCE-07/2023 y JDCE-08/2023, promovidos por los CC. Hugo Iván Villegas González, Alejandro Pizano Gómez, Alejandra Citlalli Santos Ojeda, Maritza Rubí Cortés Mercado, Gabriel Alexis Plascencia Salmerón y María de las Mercedes Fernández González, respectivamente, en contra del H. Congreso y el Consejo General del Instituto Electoral<sup>3</sup>, ambos del Estado de Colima, a quienes les reclaman la omisión legislativa y la omisión de emitir documentos normativos respectivamente, en materia de derechos político-electorales, que garanticen a las personas integrantes de la comunidad Lesbianas, Gays, Bisexuales, Travestis, Transgéneros, Transexuales, Intersexuales y Queer+<sup>4</sup> la postulación y el acceso en condiciones de igualdad, a los cargos de elección popular, así como su participación en la organización de los procesos electorales y en la toma de las decisiones públicas.

## ANTECEDENTES

I.- De la narración de los hechos que expone la parte actora en su demanda, así como de las constancias que obran en el expediente del Juicio Ciudadano que se resuelve, se advierte lo siguiente:

<sup>1</sup> Salvo mención diferente, todas las fechas corresponden al año 2023.

<sup>2</sup> En adelante Juicio Ciudadano.

<sup>3</sup> En adelante IEE

<sup>4</sup> En adelante LGBTTTIQ+.

1. **Presentación del Juicio Ciudadano.** El 23 de marzo y el 18 de mayo, se recibieron en este Tribunal Electoral, Juicios para la Defensa Ciudadana Electoral, signados por quienes se ostentaron como activistas independientes por la promoción de los derechos de la diversidad sexual e identidad de género y personas pertenecientes a la comunidad LGBTTTIQ+, en contra del H. Congreso del Estado a quien le atribuyen la omisión legislativa en materia electoral, de acciones afirmativas que garanticen, en condiciones de igualdad, el ejercicio de los derechos político-electorales, a las personas pertenecientes a la disidencia sexual e identidad de género, así como al Consejo General del IEE, a quien le atribuye la omisión de expedir los acuerdos, criterios, lineamientos, estatutos o cualquier documento normativo aplicable tendiente a garantizar la postulación y el acceso efectivo, de la comunidad LGBTTTIQ+, respecto los cargos de elección del Proceso Electoral Ordinario Local 2023-2024; aduciendo con ello discriminación y vulneración a sus derechos político-electorales de votar y ser votado, de asociación y al acceso igualitario de oportunidades.

2. **Publicitación, Tercero Interesado y certificación de requisitos de Ley.**

A las 10:00 horas del 24 de marzo y a las 14:10, 14:15, 14:20, 14:25 y 14:30 horas del 18 de mayo, respectivamente, se fijaron en los estrados de este Tribunal Electoral, las cédulas de publicitación correspondiente, por un plazo de 72 horas, mediante las cuales se hicieron del conocimiento público la interposición de los citados Juicios, sin que al efecto se apersonara Tercero Interesado alguno.

De igual forma, en mismas fechas, el Secretario General de Acuerdos de este Tribunal Electoral, en atención a lo dispuesto por el artículo 283, fracción VI del Código Electoral del Estado y 66, párrafo primero de la Ley Estatal del Sistema de Medios de Impugnación<sup>5</sup>, revisó los requisitos de procedibilidad, certificando el cumplimiento de los mismos.

3. **Admisión del Juicio Ciudadano JCDE-01/2023 y asignación del asunto a ponencia.** En Sesión Pública celebrada el 20 de abril, el Pleno del Tribunal

<sup>5</sup> En adelante Ley de Medios

Electoral del Estado admitió el Juicio de referencia, requiriendo el Informe Circunstanciado a las autoridades señaladas como responsables.

Asimismo, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 40, fracción II del Reglamento Interior de este Tribunal, el 21 de abril, se acordó la asignación del presente asunto a la ponencia de la Magistrada Ma. Elena Díaz Rivera, para los efectos previstos en el artículo 66 de la Ley de Medios.

4. **Admisión de los Juicios Ciudadanos JDCE-04/2023, JDCE-05/2023, JDCE-06/2023, JDCE-07/2023 y JDCE-08/2023, acumulación y turno.** El 22 de mayo se admitieron los Juicios Ciudadanos citados y se determinó su acumulación a su similar JDCE-01/2023, el cual se encontraba en la ponencia de la Magistrada Ma. Elena Díaz Rivera. Razón anterior por la que fueron remitidos a la citada ponencia para su correspondiente sustanciación y elaboración de proyecto.

5. **Informes Circunstanciados.** El 24 de abril, se recibió en este Tribunal Electoral, el Informe Circunstanciado por parte del Diputado Alfredo Álvarez Ramírez, entonces presidente de la Mesa Directiva del H. Congreso del Estado, en el que realizó diversas manifestaciones negando la omisión legislativa alegada por el actor en el expediente JDCE-01/2023 y atribuida a su representado.

En el mismo sentido, el 24 de mayo, se recibieron en este Tribunal Electoral, los Informes Circunstanciados por parte de la Diputada Yommira Jockimber Carrillo Barreto, en su carácter de presidenta de la Mesa Directiva del H. Congreso del Estado, en el que realizó diversas manifestaciones negando la omisión legislativa alegada por la parte actora en los expedientes JDCE-04/2023, JDCE-05/2023, JDCE-06/2023, JDCE-07/2023 y JDCE-08/2023 y atribuida a su representado.

Asimismo, en mismas fechas, se recibieron los Informes Circunstanciados del Consejo General del IEE, a través de Licda. María Elena Adriana Ruiz Visfocri, Consejera Presidenta del mismo, en el que manifestó aun encontrarse dentro del tiempo para emitir las acciones afirmativas, y señalando estar a la espera de

la normatividad conducente por parte de los legisladores, que diera la pauta, a fin de no contravenir futuras reformas por parte del H. Congreso del Estado.

6. **Cierre de Instrucción.** Agotados los trámites respectivos para la debida integración del expediente, mediante acuerdo de fecha 30 de mayo, se declaró cerrada la instrucción y se turnó el proyecto de sentencia bajo las siguientes:

### CONSIDERACIONES

#### PRIMERA. Jurisdicción y competencia.

El Tribunal Electoral de conformidad con lo dispuesto en los artículos 22 fracción VI y 78 incisos A y C fracción II, de la Constitución Política Local; 269 fracción I, 279 fracción I, del Código Electoral; 1°, 5° inciso d), 62, 63 y 64 de la Ley de Medios; 1°, 6° fracción IV, 8° incisos b), es competente para conocer y resolver el presente medio de impugnación, relacionado con la posible afectación a derechos fundamentales de carácter político-electoral de las ciudadanas, ciudadanos y ciudadane actores, ante la posible omisión legislativa por parte del H. Congreso del Estado de Colima y la posible omisión por parte del Consejo General del IEE, de regular el ejercicio de derechos políticos de carácter fundamental reconocidos en la Carta Magna y en los Tratados Internacionales en lo que el Estado Mexicano forma parte, como es su participación en los procesos de elección siendo postuladas y postulados como candidatas y candidatos a los diversos cargos o de manera directa en la organización de los procesos electivos en condiciones de igualdad, al ser personas pertenecientes a un grupo vulnerable.

Lo anterior, considerando que el adecuado ejercicio de un control de constitucionalidad y convencionalidad en materia electoral supone conocer de todo acto u omisión que pueda vulnerar los derechos político-electorales de la ciudadanía, a efecto de cumplir plenamente con las obligaciones establecidas en el artículo 1° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, así como de su protección más amplia.



Lo expuesto es congruente con lo establecido en los artículos 1 y 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, puesto que, en caso de que el Poder Legislativo falte a su deber de adecuar las leyes internas de un Estado, a fin de garantizar el ejercicio de los derechos humanos, corresponde al Poder Judicial adoptar las medidas necesarias para hacerlo y prevenir o reparar toda violación a tales derechos generada por dicha situación, pues sólo con esta manera de proceder se puede evitar que el Estado incurra en un supuesto de responsabilidad estatal, nacional o internacional por actos u omisiones de uno de sus poderes u órganos en violación de los derechos reconocidos en dicho tratado o en la Constitución.

En ese sentido, se considera que el órgano jurisdiccional competente para conocer y resolver la presente impugnación, es este Tribunal Electoral, mediante el Juicio para la Defensa Ciudadana Electoral, ya que la parte actora aduce una lesión a su derecho de participación política, en el ejercicio de su derecho de votar y ser votado para cargos de elección popular, en condiciones de igualdad material, así como en la organización directa de los procesos electivos, el cual se subsume en el derecho reconocido constitucionalmente de participar en la dirección de los asuntos públicos, de conformidad con el artículo 23, párrafo 1, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y, correlativamente, el artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, asimismo con el Principio 25 de Yogyakarta.

Al respecto, es preciso señalar que, con arreglo a la "Observación general número 25, Comentarios generales adoptados por el Comité de los Derechos Humanos", el invocado artículo 25 del Pacto, apoya el proceso de gobierno democrático basado en el consentimiento del pueblo y de conformidad con los principios del Pacto que, a diferencia de otros derechos y libertades reconocidos dentro de dicho ordenamiento, el artículo 25 si bien trata del derecho de las personas a participar en la dirección de los asuntos públicos, protege los derechos de "cada uno de los ciudadanos" y que la dirección de los asuntos públicos es un concepto amplio que se refiere al ejercicio del poder político, en el entendido de que la asignación de facultades y los medios por los cuales cada ciudadana y ciudadano ejerce el derecho a participar en la gestión de los asuntos públicos se determinarán por la Constitución u otras leyes.

## SEGUNDA. Requisitos generales y especiales del medio de impugnación.

Sobre el particular, este órgano jurisdiccional electoral ya se pronunció al admitir los medios de impugnación en cuestión, teniéndose por cumplidos los requisitos de procedencia (forma, oportunidad, legitimación, personería, definitividad) exigidos por los artículos 9°, fracciones III y V, 11, 12, 62, fracción I, 64 y 65 de la Ley de Medios.

## TERCERA. Causales de improcedencia.

Del análisis de las constancias que obran en el expediente acumulado, no se advierte que se actualice alguna causal de improcedencia ni de sobreseimiento, a las que hacen referencia los artículos 32 y 33 de la Ley de Medios.

## CUARTA. Agravios e Informes Circunstanciados.

En primer término se destaca que, de conformidad con la normatividad electoral aplicable, no se advierte como obligación para el juzgador que se transcriban los agravios a fin de cumplir con los principios de congruencia y exhaustividad en las sentencias, pues tales principios se satisfacen cuando se precisan los puntos sujetos a debate, derivados de la demanda o del escrito de expresión de agravios, se estudian y se les da respuesta, la cual debe estar vinculada y corresponder a los planteamientos de legalidad o constitucionalidad efectivamente planteados en el escrito correspondiente, quedando al prudente arbitrio del juzgador realizar o no dicha transcripción, atendiendo a las características especiales del caso.

Con base en lo anterior, la parte actora en el Juicio interpuesto señaló, en esencia, el siguiente:

### Agravio

La omisión legislativa atribuida al H. Congreso del Estado de realizar las reformas conducentes, en materia electoral, que garanticen, a partir del proceso electoral 2023-2024, a la población perteneciente a la comunidad LGBTTTIQ+, el acceso, en condiciones de igualdad, a los cargos de elección

4

popular por ambos principios y su participación directa en la organización de los procesos electorales y en la toma de decisiones públicas, así como la omisión del Consejo General del IEE, en cuanto a la implementación o dictado de acciones afirmativas que garanticen a los miembros de la comunidad ya mencionada, el registro y postulación en los diversos cargos de elección.

De manera específica, en los expedientes JDCE-04/2023 y JDCE-07/2023 se solicita la implementación de dichas acciones afirmativas para garantizar su registro como candidatos en el municipio de Colima; en el JDCE-05/2023 y JDCE-08/2023 para el municipio de Villa de Álvarez y en el JDCE-06/2023, para el municipio de Cuauhtémoc; ello, a fin de atender directamente las necesidades de la población LGTBTTIQ+ en los municipios a los que pertenecen.

Omisiones anteriores, con las que, a su decir, se impide el ejercicio de los derechos políticos-electorales de este grupo vulnerable en concreto, materializándose en una discriminación a dicho sector.

#### Informes Circunstanciados

El entonces presidente de la Mesa Directiva del H. Congreso del Estado de Colima y la actual presidenta, al rendir sus Informes Circunstanciados señalaron en esencia que, no existió omisión legislativa por parte de su representado, en materia de derechos político-electorales de las personas pertenecientes a la comunidad LGTBTTIQ+, toda vez que dentro del Código Electoral del Estado existen disposiciones que garantizan sus derechos y prerrogativas, como lo es el artículo 51, fracción XXI, inciso d) Artículo con el cual, a su decir, se garantizan las prerrogativas fundamentales contenidas en los numerales 1°, 4° y 35 de la Constitución Federal.

Así también, adujeron que no se les ha vulnerado ningún derecho ni existe acción discriminatoria, pues no existe disposición alguna que los limite al acceso de los cargos y tampoco existe prueba alguna de la cual se advierta que se les haya negado o impedido su registro como candidatas o candidatos a algún cargo de elección popular.

Finalmente, tomando en consideración diversos precedentes emitidos por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), argumentaron que no se podía hablar de una omisión legislativa, ya que, en el asunto en concreto, no se trataba de obligaciones derivadas de un mandato del Poder Reformado de la Constitución, es decir, constitucionalmente no existía obligación para el Congreso, de incluir medidas afirmativas o cuotas para personas de la diversidad sexual e identidad de género.

Por otra parte, el IEE, por conducto de su Consejera Presidenta señaló que, no ha incurrido en omisiones a los procedimientos que determinan su actuar y adujo que, los agravios vertidos por el actor eran referentes a la omisión legislativa atribuida al H. Congreso del Estado y a la falta de regulación, en el Código Electoral del Estado, de las acciones afirmativas, por cuanto hace a los derechos político-electorales de las personas de la diversidad sexual e identidad de género.

En ese sentido argumentó que, por encontrarse aún en tiempo, están a la espera de las reformas conducentes y que tengan que ver con la población LGTBTTTIQ+, a fin de emitir lineamientos, acuerdos o lo necesario para garantizar el acceso y ejercicio pleno de sus derechos.

#### QUINTA. De las Pruebas.

De conformidad con lo dispuesto por los artículos 21 fracción V y del 35 al 41, fracción IV, de la Ley de Medios, la parte actora, ofreció como pruebas las siguientes:

- **Documental privada**, consistente en las copias simples de las credenciales para votar con fotografía en favor de cada uno de los promoventes, expedidas por el Instituto Nacional Electoral y el comprobante de trámite de actualización de domicilio, de uno de los actores, a fin de acreditar la personalidad con la que comparecen y el interés jurídico.

- **Documental pública**, consistente en el original de los acuses de recibido de los escritos dirigidos a los integrantes de las respectivas Mesas Directivas del H. Congreso del Estado, así como a la Consejera Presidenta, Licda. María Elena Adriana Ruiz Visfocri, en el que solicitan se le informe de los trabajos que se han realizado para garantizar la incorporación de cuotas obligatorias de la comunidad LGBTTTIQ+ para el proceso electoral ordinario 2023-2024, a fin de acreditar las omisiones a que hace referencia a lo largo de su demanda.

Documentales anteriores con valor probatorio pleno, respecto de la autenticidad de su contenido, de conformidad con el artículo 37, fracción II y IV, de la Ley de Medios, al no haber existido argumento o prueba alguna que refutara la veracidad de los hechos contenidos.

#### SEXTA. Litis y metodología

La **litis** por resolver se centra en determinar si el H. Congreso y el Instituto Electoral, ambos del Estado de Colima, han incurrido en las omisiones que se les imputa, en perjuicio de los derechos político-electorales de las personas pertenecientes a la comunidad LGBTTTIQ+.

Teniendo la parte actora como **pretensión** que, se ordene al H. Congreso del Estado, legisle y contemple, en materia electoral las acciones afirmativas necesarias que garanticen a las personas pertenecientes a la comunidad LGBTTTIQ+, la postulación y el acceso a cargos de elección popular, por ambos principios, así como su participación y acceso en la organización directa de los procesos electorales y en la toma de decisiones, así como que se implementen, por parte de la autoridad administrativa, los criterios o lineamientos que garanticen de manera objetiva y razonable, el registro de candidaturas a cargos de elección popular, por ambos principios, aplicables al Proceso Electoral Ordinario Local 2023-2024.

Haciendo consistir su **causa de pedir** en que se viola, en perjuicio de la comunidad LGBTTTIQ+, sus derechos político-electorales, en específico, el

derecho de votar y ser votado, así como el de libre asociación, para tomar parte de los asuntos políticos del país, a la no discriminación y a la igualdad.

Ahora, en cuanto a la **metodología** que se plantea en el **estudio de fondo**, a fin de tener perfecta claridad en los conceptos, este Tribunal dividirá el estudio en los siguientes rubros:

- 1) **Obligaciones internacionales del Estado sobre los derechos político-electorales de las personas que integran la comunidad LGBTTTIQ+.**
- 2) **Principio de igualdad y no discriminación.**
- 3) **Línea jurisprudencial de la Sala Superior.**
- 4) **Omisiones legislativas.**
- 5) **Calificación del agravio.**

Cabe destacar que, los cuatro subtemas anteriormente referidos han sido desarrollados a cabalidad por el propio Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en la resolución de diversos asuntos<sup>6</sup> similares al que aquí se toca, razón por la cual este Tribunal los retoma y los hace suyos en la presente sentencia.

#### **SÉPTIMA. Estudio de Fondo.**

- 1) **Obligaciones internacionales del Estado sobre los derechos político-electorales de las personas que integran la comunidad LGBTTTIQ+.**

En razón de que la pretensión de la parte actora consiste en el establecimiento de medidas específicas que regulen los derechos político-electorales de las personas de la diversidad sexual, se destaca en primer término que, en el plano internacional, la Declaración Universal de Derechos Humanos establece que toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos/as; así como el derecho de acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país; también señala que la voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder

<sup>6</sup> De manera particular, se tomó en consideración los argumentos de la sentencia dictada por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en fecha 14 de septiembre de 2022, al resolver el Juicio para la Protección de los Derechos Político-Electorales de la Ciudadanía, bajo número de expediente: SUP-JDC-951/2022.

público, la que deberá expresarse mediante elecciones auténticas y periódicas, por sufragio universal y por voto secreto u otro procedimiento equivalente que garantice la libertad del voto.

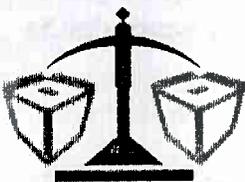
En el mismo tenor, la Convención Americana sobre los Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, disponen en el artículo 23 y 25 respectivamente que todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades:

- a) De participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;
- b) De votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, y
- c) De tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

Así también, es dable enfatizar que, el Estado Mexicano al ratificar la Convención Interamericana contra toda Forma de Discriminación e Intolerancia, se comprometió a adoptar políticas especiales y acciones afirmativas para garantizar el goce o ejercicio de los derechos y libertades de personas o grupos que sean sujetos de discriminación o intolerancia. Ello, con el fin de promover condiciones equitativas de igualdad de oportunidades, inclusión y progreso para estas personas o grupos.

Aunado a lo anterior, también se comprometió a asegurar que sus sistemas políticos y legales reflejarán apropiadamente la diversidad dentro de su sociedad a fin de atender las necesidades especiales legítimas de cada sector de la población.

En la misma tónica, conviene subrayar que otro instrumento internacional relevante en materia de protección de derechos a las personas de la diversidad sexual son los principios sobre la aplicación de la legislación internacional de



TRIBUNAL  
ELECTORAL  
DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

derechos humanos en relación con la orientación sexual y la identidad de género Principios de Yogyakarta, los cuales, si bien forman parte del llamado soft law (derecho suave), toda vez que no se encuentran al mismo nivel que un tratado internacional y, por ende, no son vinculantes en sentido estricto, sí constituyen un referente importante para el Estado mexicano, por lo que se atiende a su contenido; así los citados principios destacan en su preámbulo que: "...la legislación internacional de derechos humanos impone una absoluta prohibición de la discriminación en lo concerniente al pleno disfrute de todos los derechos humanos [...]; que el respeto a los derechos sexuales, a la orientación sexual y a la identidad de género es esencial para la realización de la igualdad entre hombres y mujeres y que los Estados deben adoptar todas las medidas apropiadas para eliminar los prejuicios y las prácticas que se basen en la idea de la inferioridad o superioridad de cualquiera de los sexos o en roles estereotipados para hombres y mujeres [...]."

Asimismo, cobra relevancia lo dispuesto en el Principio 2 del citado instrumento internacional, que dispone que todas las personas tienen derecho al disfrute de todos los derechos humanos, sin discriminación por motivos de orientación sexual o identidad de género; asimismo, que todas las personas tienen derecho a ser iguales ante la ley y tienen derecho a igual protección por parte de la ley, sin ninguna de las discriminaciones mencionadas, ya sea que el disfrute de otro derecho humano también esté afectado o no; y, que la ley prohibirá toda discriminación de esta clase y garantizará a todas las personas protección igual y efectiva contra cualquier forma de discriminación de esta clase.

Y precisa que la discriminación por motivos de orientación sexual o identidad de género incluye toda distinción, exclusión, restricción o preferencia basada en la orientación sexual o la identidad de género que tenga por objeto o por resultado la anulación o el menoscabo de la igualdad ante la ley o de la igual protección por parte de la ley, o del reconocimiento, o goce o ejercicio, en igualdad de condiciones, de los derechos humanos y las libertades fundamentales.

De igual forma, cobra relevancia el principio 25 que establece, por lo que respecta al derecho a la participación en la vida pública, que **todas las personas que sean ciudadanas gozarán del derecho a participar en la**

7

conducción de los asuntos públicos, incluido el derecho a postularse a cargos electivos, a participar en la formulación de políticas que afecten su bienestar y a tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a todos los niveles de funcionarias y funcionarios públicos y al empleo en funciones públicas, incluido en la policía y las fuerzas armadas, sin discriminación por motivos de orientación sexual o identidad de género.

El citado principio indica que los Estados revisarán, enmendarán y promulgarán leyes para asegurar el pleno goce del derecho a participar en la vida y los asuntos públicos y políticos, incluyendo todos los niveles de servicios brindados por los gobiernos y el empleo en funciones públicas, incluso en la policía y las fuerzas armadas, sin discriminación por motivos de orientación sexual o identidad de género y con pleno respeto a la singularidad de cada persona en estos aspectos; adoptarán todas las medidas apropiadas para eliminar los estereotipos y prejuicios referidos a la orientación sexual y la identidad de género que impidan o restrinjan la participación en la vida pública; y, garantizarán el derecho de cada persona a participar en la formulación de políticas que afecten su bienestar, sin discriminación basada en su orientación sexual e identidad de género y con pleno respeto por las mismas.

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

Finalmente, en el Principio 30 relativo el derecho a la protección del Estado, señala que éste implica el derecho de toda persona a la protección del Estado "respecto de cualquier forma de violencia, discriminación o cualquier otro daño, ya sea cometido por agentes estatales o por cualquier individuo o grupo." Siendo un deber de los Estados el de "tomar medidas apropiadas y efectivas

para erradicar toda forma de violencia, discriminación y otros daños, incluida cualquier apología del odio que constituya una incitación a la discriminación, la hostilidad o la violencia, basada en la orientación sexual e identidad de género, la expresión de género o las características sexuales, ya sea por parte de actores públicos o privados”.

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

## 2) Principio de igualdad y no discriminación.

Ahora, respecto al trato discriminatorio, en su perjuicio y en perjuicio de la comunidad LGBTTTQ+, al que hace alusión la parte actora, es oportuno precisar los alcances del principio de igualdad y no discriminación.

Al respecto, el artículo 1° constitucional dispone que en los Estados Unidos Mexicanos “todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte” y señala como prohibición “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 y libertades de las personas.”

Es dable decir que en la Opinión Consultiva 18, solicitada por los Estados Unidos Mexicanos, la Corte Interamericana de Derechos Humanos<sup>7</sup>, señaló que el principio de igualdad tiene carácter *ius cogens*, lo que quiere decir que no

<sup>7</sup> En adelante ColDH.

8

admite acuerdo en contrario ni acto jurídico alguno que entre en conflicto con este principio.

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

El referido órgano también apuntó que los Estados sólo podrán establecer distinciones objetivas y razonables, cuando éstas se realicen con el debido respeto a los derechos humanos y de conformidad con el principio de la norma que mejor proteja los derechos de la persona.<sup>8</sup>

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

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

En particular, la *Convención Interamericana contra toda Forma de Discriminación e Intolerancia*,<sup>9</sup> en su artículo 1.1, define la discriminación como "cualquier distinción, exclusión, restricción o preferencia, en cualquier ámbito público o privado, que tenga el objetivo o el efecto de anular o limitar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de uno o más derechos humanos o libertades fundamentales consagrados en los instrumentos internacionales aplicables a los Estados Partes."

<sup>8</sup> De acuerdo con lo dispuesto por los artículos 1 y 4 de la Constitución; 2.1, 3 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; 2.2 y 3 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; 1 y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 3 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales "Protocolo de San Salvador".

<sup>9</sup> El 21 de enero de 2020, México depositó el instrumento de ratificación de la Convención Interamericana contra Toda Forma de Discriminación e Intolerancia, ante la Organización de Estados Americanos.



2023

[Handwritten signature]

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

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

De la misma manera, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha destacado que -a partir del principio de efecto útil y de las necesidades de protección de personas y grupos en situación de vulnerabilidad, marginalización y discriminación- el Estado se encuentra especialmente obligado a garantizar las condiciones jurídicas y administrativas que aseguren el ejercicio de los derechos, en atención al principio de igualdad ante la ley<sup>10</sup>.

Asimismo, ha señalado<sup>11</sup> que el deber de adoptar medidas tiene dos vertientes: **A.** La supresión de las normas y prácticas de cualquier naturaleza que entrañen violación a las garantías previstas en la Convención; y, **B.** La expedición de normas y el desarrollo de prácticas conducentes a la efectiva observancia de dichas garantías.

<sup>10</sup> Caso Comunidad Indígena Xákmok Kásek Vs. Paraguay. Sentencia de 24 de agosto de 2010, párrafo 250.

<sup>11</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Castillo Petrucci y Otros Vs. Perú. Sentencia de 30 de mayo de 1999, párrafo 207.

9

Por su parte, la Sala Superior ha sostenido<sup>12</sup> que la igualdad y la no discriminación son principios que interactúan y coexisten a la par del disfrute de cualquier derecho humano y constituyen el aspecto positivo, incluyente e ideal, que favorece la máxima eficacia y protección de los derechos humanos y las libertades inseparables a la dignidad de las personas. La desigualdad y la discriminación son el matiz negativo, imperfecto y excluyente del ejercicio de los derechos humano.

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

### 3) Línea jurisprudencial de la Sala Superior

Es dable referir que, respecto a las personas que integran el colectivo LGBTTTIQ+, la Sala Superior del TEPJF ha reconocido que se encuentran en una situación de desigualdad estructural e institucionalizada que los afecta.

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

<sup>12</sup> Véase la sentencia dictada en el recurso SUP-REC-277/2020.

Así, ha mencionado que, para identificar este tipo de situaciones de inequidades estructurales es necesario adoptar un enfoque grupal y no individual de la sociedad y de sus estructuras y dinámicas, así como, también, detectar que ciertos grupos de personas que guardan características similares enfrentan sistemáticamente la exclusión y discriminación y esto solo se puede advertir desde un enfoque grupal y no individual.

De esta manera, reconoce que este colectivo enfrenta múltiples formas de discriminación y exclusión y es obligación de todas las autoridades adoptar las medidas necesarias a fin de garantizar condiciones de igualdad respecto de sus derechos político-electorales.

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

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

Ahora, las acciones afirmativas se caracterizan, por su grado de intensidad. La literatura especializada ha distinguido a las acciones afirmativas flexibles

(conocidas en la literatura anglosajona como *soft*), de las acciones afirmativas rígidas o fuertes.

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

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

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

Es dable destacar que, respecto a la implementación de acciones a favor de personas pertenecientes a la comunidad LGBTTTIQ+, la Sala Superior ha

establecido una línea jurisprudencial que destaca, maximiza y protege el reconocimiento y ejercicio de esos derechos, al tenor de lo siguiente:

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

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

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

• Por otra parte, en el diverso recurso de apelación identificado con la clave SUP-RAP-21/2021 y acumulados, la Sala Superior analizó el acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral identificado con la clave INE/CG18/2021 y, entre otros aspectos, desestimó los agravios por los que

se cuestionó la aprobación de la acción afirmativa de personas adscritas al sector de diversidad sexual. En dicho asunto señaló que las postulaciones atinentes a esa medida tenían como finalidad hacer efectivo el derecho a la igualdad y no discriminación, a fin de que ese sector pudiera verse representado en el órgano legislativo federal, por lo que era de gran relevancia y necesidad que se contara con una cuota específica para dicho grupo, ya que, además, debía considerarse que dentro de las personas de la diversidad sexual y de género hay quienes no se identificaban con el género femenino/masculino o el sexo hombre/mujer, por lo que no es posible colocarlas dentro de las categorías que responden a la paridad.

- En el SUP-REC-117/2021, se confirmó la sentencia de la Sala Regional Monterrey por medio de la cual se ordenó al Instituto Electoral de Aguascalientes la emisión de lineamientos que implementaran acciones afirmativas para la comunidad LGBTTTIQ+.
- Asimismo, en el SUP-JDC-1009/2021, la Sala Superior determinó que el Instituto Nacional Electoral podía implementar cuotas en favor de las personas de identidades sexo-genéricas (población LGBTTTIQ+ y no binaria) o ponderar su inclusión con la paridad al designar consejerías de los Organismos Públicos Locales Electorales, ya que a ello obligaba la materialización del principio de igualdad.
- Al resolver el SUP-JDC-1274/2021 validó que el Instituto Nacional Electoral en el ejercicio de su autonomía y sus facultades, implementara una medida afirmativa para garantizar o promover la participación de personas pertenecientes al colectivo LGBTTTIQ+ en el proceso de reclutamiento de las y los Supervisores Electorales y Capacitadores Asistentes Electorales 2021-2022.
- De igual manera, la Sala Superior al resolver el SUP-JDC-74/2022, determinó que existía la necesidad de impulsar el acceso o generar cuotas para las personas de identidades sexo-genéricas diversas, por lo que la autoridad electoral administrativa tenía la obligación de contemplar, en situaciones futuras, la inclusión de cuotas para dicho grupo de personas por

lo que en cada caso debería ponderar si era factible generar una cuota en la designación de consejerías de un Organismo Público Local Electoral.

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

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

#### 4) Omisiones legislativas

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

Al respecto, la Sala Superior en diversos asuntos<sup>3</sup> consideró que la omisión legislativa de carácter concreto se configura cuando el poder legislativo no cumple, en un tiempo razonable o dentro del plazo determinado en la Constitución federal, un mandato concreto de legislar, impuesto expresa o implícitamente por la misma Ley Suprema.

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

<sup>13</sup> Sentencias emitidas, entre otros, en los juicios identificados con las claves SUP-JDC-281/2017, SUP-JDC-114/2017, SUP-JDC-109/2017, SUP-JDC-2665/2014, SUP-JDC-485/2014, SUP-JE-8/2014 y SUP-JRC-122/2013.

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

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

- Al resolver la controversia constitucional 14/2005, la Suprema Corte estableció directrices claras a partir de temas particulares: **a)** Principio de división de poderes; **b)** Vinculación positiva y negativa de los poderes públicos al sistema competencial de la Constitución federal; **c)** Tipos de facultades de los órganos legislativos; y **d)** Tipos de omisiones a que da lugar el no ejercicio de las facultades otorgadas<sup>14</sup>.
- La vinculación de las autoridades genera un sistema competencial expresado en varias modalidades: **a)** Prohibiciones expresas que funcionan como excepciones o modalidades de ejercicio de otras competencias concedidas; **b)** Competencias o facultades de ejercicio potestativo, caso en el cual el órgano del Estado puede decidir, conforme a Derecho si ejerce o no la atribución que tenga conferida y **c)** Competencias o facultades de ejercicio obligatorio, en las que el órgano del Estado al que le fueron constitucionalmente conferidas tiene el deber jurídico de ejercerlas.
- En cuanto a las facultades de ejercicio obligatorio, la Suprema Corte estableció que son las que el orden jurídico prevé como mandato expreso, esto es, que existe un vínculo jurídico concreto de hacer; de manera que, si no se ejercen, es claro que se genera un incumplimiento constitucional.

<sup>14</sup> Jurisprudencia P./J. 9/2006, del Pleno de la SCJN, con el rubro: "PRINCIPIO DE DIVISIÓN FUNCIONAL DE PODERES. SUS CARACTERÍSTICAS" y Jurisprudencia P./J. 10/2006, de rubro: "ÓRGANOS LEGISLATIVOS. TIPOS DE FACULTADES O COMPETENCIAS DERIVADAS DEL PRINCIPIO DE DIVISIÓN FUNCIONAL DE PODERES".

- Asimismo, que el deber de ejercer la facultad legislativa se puede encontrar expresa o implícitamente en el texto de las propias normas constitucionales o en el de sus disposiciones transitorias<sup>15</sup>.
- Ahora bien, en atención al principio de división funcional de poderes, los órganos legislativos del Estado cuentan con facultades o competencias de ejercicio potestativo y de ejercicio obligatorio y en su desarrollo pueden incurrir en diversos tipos de omisiones.
- Por un lado, puede darse una omisión absoluta cuando simplemente no han ejercido su competencia de crear leyes ni han externado normativamente voluntad alguna para hacerlo.
- Por otro lado, puede presentarse una omisión relativa cuando al haber ejercido su competencia, lo hacen de manera parcial o simplemente no la realizan integralmente, impidiendo el correcto desarrollo y eficacia de su función creadora de leyes.
- A partir de la combinación de ambos tipos de competencias o facultades -de ejercicio obligatorio y de ejercicio potestativo- y de omisiones -absolutas y relativas-, pueden presentarse las siguientes omisiones legislativas<sup>16</sup>: **a)** Absolutas en competencias de ejercicio obligatorio<sup>17</sup>; **b)** Relativas en competencias de ejercicio obligatorio<sup>18</sup>; **c)** Absolutas en competencias de ejercicio potestativo<sup>19</sup> y, **d)** Relativas en competencias de ejercicio potestativo<sup>20</sup>.

<sup>15</sup> Jurisprudencia P./J. 10/2006, de rubro: "ÓRGANOS LEGISLATIVOS. TIPOS DE FACULTADES O COMPETENCIAS DERIVADAS DEL PRINCIPIO DE DIVISIÓN FUNCIONAL DE PODERES".

<sup>16</sup> Jurisprudencia P./J. 11/2006, Pleno de la SCJN, de rubro: "OMISIONES LEGISLATIVAS. SUS TIPOS".

<sup>17</sup> Son omisiones legislativas absolutas en competencias de ejercicio obligatorio, cuando el órgano legislativo tiene la obligación o mandato de expedir una determinada ley y no lo ha hecho.

<sup>18</sup> Se trata de omisiones legislativas relativas en competencias de ejercicio obligatorio, cuando el órgano legislativo emite una ley teniendo una obligación o mandato para hacerlo, pero lo realiza de manera incompleta o deficiente.

<sup>19</sup> Son omisiones legislativas absolutas en competencias de ejercicio potestativo, en las que el órgano legislativo decide no actuar debido a que no hay un mandato u obligación que así se lo imponga.

<sup>20</sup> Son omisiones legislativas relativas en competencias de ejercicio potestativo, en las que el órgano legislativo decide hacer uso de su competencia potestativa para legislar, pero al emitir la ley lo hace de manera incompleta o deficiente.

- Así, la Suprema Corte ha determinado que la facultad conferida a las legislaturas de las entidades federativas constituye una facultad de ejercicio obligatorio, en tanto que deriva de un mandato expreso del órgano reformador de la Constitución federal y que la omisión en el cumplimiento merma la eficacia plena de la Ley Fundamental.
- En este orden de ideas, ante esa facultad de ejercicio obligatorio, el órgano legislativo no tiene la opción de decidir si crea o expide una norma general determinada, sino que existe un mandato o una obligación a su cargo de expedirla o crearla, que puede encontrarse expresa o implícitamente, en el texto de las propias normas constitucionales o en el de sus disposiciones transitorias.

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

Lo anterior, guarda relación con la doctrina constitucional de esa Sala Superior, en la tesis **XXIX/2013**, de rubro: **"OMISION LEGISLATIVA EN MATERIA ELECTORAL. EN SU CARÁCTER ABSOLUTO Y CONCRETO ES VIOLATORIA DEL PRINCIPIO DE SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL"**, en la que 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.

Ahora bien, en esa tónica, resulta importante recalcar que, **la Sala Superior ha sostenido que se puede actualizar una omisión legislativa cuando el poder legislativo no cumple con su obligación de adoptar medidas a favor de un grupo en situación de vulnerabilidad derivada de instrumentos internacionales.**

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

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

##### 5) Calificación del agravio

En mérito de las consideraciones expuestas, este Tribunal Electoral arriba a la convicción de que asiste la razón a la parte actora y por tanto se declara **fundado el agravio** toda vez que, de las constancias que integran el expediente resulta evidente que, tanto el H. Congreso, como el Instituto, ambos del Estado de Colima, hasta el momento, no han implementado las medidas necesarias para garantizar, en condiciones de igualdad, los derechos político-electorales de las personas que integran la comunidad LGBTTTIQ+.

En efecto, tal y como se comento en supralíneas, la obligación del Estado Mexicano de diseñar acciones afirmativas para las personas integrantes de la comunidad LGBTTTIQ+, encuentra sustento constitucional e internacional, particularmente en los artículos 1º y 35, fracciones I, II, III y VI de la Constitución general; en la Declaración Universal de Derechos Humanos; en el numeral 23 de la Convención Americana sobre los Derechos Humanos; artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; y, en los artículos 5 y 9 de la Convención Interamericana contra toda Forma de Discriminación e

14

Intolerancia, normativa que enaltece el principio de igualdad material y no discriminación, respecto de la participación política de las personas en comento.

Luego entonces, si bien es cierto, *como lo mencionó el H. Congreso al momento de rendir su informe*, no existe una norma en específico o mandato expreso del Poder Reformador de la Constitución que los obligue a incluir medidas afirmativas o cuotas para integrantes de la comunidad LGTBTTIQ+, también lo es que, las fuentes de las obligaciones que tienen las autoridades estatales (como los poderes legislativos locales) son de origen nacional e internacional.

Ello es así porque; la reforma constitucional en materia de derechos humanos de 2011, cambió el paradigma de la relación del derecho nacional con el internacional al establecerse en el artículo primero que “[l]as normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia”.

En ese sentido, se incorporó expresamente en la Constitución, por un lado, el principio **pro persona** reconocido en el artículo 29 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y en el artículo 5 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y por otro, se ubicó a los tratados de derechos humanos a nivel constitucional, lo que delimitó un parámetro obligatorio de carácter interpretativo para quienes interpretan y aplican el Derecho.

Así, al resolver el expediente varios 912 de 2010, el Pleno de la SCJN determinó que, con base en el artículo 1º constitucional, todas las autoridades del país, dentro del ámbito de sus competencias, se encuentran obligadas a velar por los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales firmados por el Estado Mexicano. Para ello, señaló, la guía debe ser el principio **pro persona**.

De ahí que la SCJN estableciera que el artículo 1º constitucional debe interpretarse de manera conjunta con lo que dispone el artículo 133 de la Constitución, por lo que “el parámetro de análisis de este tipo de control



[constitucional y convencional] que deberán ejercer todos los jueces del país, se integra” por los siguientes parámetros:

- Los derechos humanos contenidos en la Constitución y en los tratados internacionales en los que el Estado mexicano sea parte;
- La jurisprudencia del Poder Judicial de la Federación;
- Los criterios vinculantes de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y los criterios orientadores de la jurisprudencia y precedentes de dicho tribunal internacional.

Asimismo, el Alto Tribunal, al resolver la contradicción de tesis 293 de 2011, generó una dimensión sustancial en la comprensión, interpretación y aplicación de los derechos humanos:

- La nueva conformación del catálogo de derechos humanos **no puede ser estudiada en términos de jerarquía**, pues la reforma realizada al artículo 1º, se dio con la finalidad de integrar un catálogo de derechos y no para distinguir o jerarquizar esas normas en atención a la fuente de la que provienen, incorporando a su vez criterios hermenéuticos para la solución de posibles antinomias frente a la posible duplicidad en la regulación de un derecho humano
- La supremacía constitucional se predica de *todos los derechos humanos* incorporados al ordenamiento mexicano, en tanto forman parte de un mismo catálogo o conjunto normativo; por esta razón, las normas de derechos humanos contenidas en tratados internacionales y en la Constitución **no se relacionan entre sí en términos jerárquicos**, ya que con la incorporación de los tratados al orden jurídico, los derechos humanos en ellos contenido, se integran al catálogo constitucional, de modo que, estas normas no contravienen el principio de supremacía constitucional, al formar parte del conjunto normativo respecto del cual se predica la supremacía.

- En caso de que las normas constitucionales y las normas internacionales, se refieran a un mismo derecho, éstas se articularán de forma que **se den prioridad a aquellas cuyo contenido proteja de manera más favorable** a su titular, con lo que se privilegia al principio *pro persona*.

En este orden de ideas, es obligación de todas las autoridades promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, así como interpretar las normas relativas a los mismos, favoreciendo en todo tiempo a las personas con la protección más amplia.

En ese sentido, de las disposiciones constitucionales y convencionales descritas a lo largo de la presente sentencia, se desprenden diversas razones que sustentan **la obligación, en primer término, del H. Congreso del Estado de generar mecanismos, a través de la creación de leyes o la reforma de las mismas, encaminadas a favorecer la participación político-electoral de las personas de la diversidad sexual y, en segundo término, del Instituto, de crear los lineamientos para garantizar, a través de acciones afirmativas esa participación para el proceso electoral ordinario local 2023-2024.**

En efecto, conforme al parámetro de control de regularidad constitucional señalado en los apartados previos, se colige que el Congreso de la entidad, en **ejercicio de su soberanía y competencia, está obligado a implementar los mecanismos necesarios y que considere idóneos para garantizar los derechos de las personas que integran la comunidad LGBTTTIQ+ a votar y ser votados, desempeñar cualquier función pública en todos los niveles de gobierno; participar en la dirección de los asuntos públicos, ser designadas o elegidas para cualquier órgano representativo, entre otros.**

Tomando en cuenta lo anterior, resulta incuestionable en el caso concreto que, el Poder Legislativo, en primer término, no ha implementado alguna medida específica para garantizar los derechos político-electorales de las personas que integran la comunidad LGBTTTIQ+, para que puedan participar en la vida política y pública del país y asegurar que sean incluidas de manera igualitaria, plena y efectiva en la sociedad, como puede ser el acceso a los cargos públicos

y de elección popular y, en segundo término, el Instituto Electoral del Estado, al ser omiso en cuanto al dictado de criterios, lineamientos, acuerdos o algún documento que regule acciones positivas para el proceso electoral ordinario estatal 2023-2024, en favor de las personas integrantes de esta comunidad, pues si bien es cierto, aún están en tiempo de implementarlas y aprobarlas, también lo es que, al momento del dictado de esta sentencia aún no se tienen.

Ello, pues como vimos, conforme al parámetro de control de regularidad constitucional, el Congreso local sí tiene la obligación de garantizar los derechos políticos de las personas que integran la comunidad LGBTTTIQ+ para que accedan a cargos de elección popular y públicos, en igualdad de condiciones con los demás, así como crear un ambiente para que este grupo participe plena y efectivamente en la dirección de los asuntos públicos.

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

Cabe señalar que la propia Sala Superior tiene una línea sólida de precedentes en materia de derechos político-electorales de las personas que integran la comunidad LGBTTTIQ+, como se desprende del apartado correspondiente, donde ha señalado **la necesidad de adoptar todas las medidas que sean pertinentes para hacer efectivos sus derechos reconocidos, entre las que destacan las llamadas "cuotas arcoíris"**.

En tal virtud, se considera que el Congreso de Estado tiene la obligación de establecer medidas en favor de las personas de la diversidad sexual y de género, para garantizar la igualdad sustantiva y estructural, así como la no discriminación, pues como se evidenció existe un mandato constitucional y convencional que lo vincula a establecer disposiciones que garanticen el acceso en condiciones de igualdad para que las personas que integran la comunidad LGBTTTIQ+ puedan ejercer plenamente sus derechos fundamentales en materia político-electoral, máxime si las medidas son pertinentes.



Esto porque si bien, como lo refiere el H. Congreso, el Código Electoral del Estado, en su artículo 51, fracción XI, inciso d), párrafo tercero, establece que, son obligaciones de los partidos políticos procurar la representación, entre otros, de personas de la diversidad sexual en las candidaturas de diputaciones por ambos principios de representación y en las candidaturas para integrar los Ayuntamientos, ello no puede entenderse como una regulación propiamente de acciones afirmativas relacionadas con derechos políticos-electorales de las personas de la diversidad sexual, ya que no se hace cargo de las cuestiones estructurales que complican el ejercicio de sus derechos político-electorales, lo cual es contrario al parámetro de regularidad constitucional, al no establecerse los lineamientos específicos que regulen la forma de participación política de tales personas, lo que repercute de manera directa en su esfera de derechos.

Situación similar acontece, con el primer párrafo de dicho inciso, fracción y artículo que refiere que, en el caso de las diputaciones por ambos principios e integrantes de los ayuntamientos, garantizarán la inclusión de jóvenes entre los 18 y 30 años de edad en por lo menos el 30% de las candidaturas, respetando la paridad y alternancia de género y con la cual el H. Congreso pretende justificar la inclusión de las personas de la comunidad LGBTTTIQ+, ya que, la autoridad omitió considerar que dentro de las personas de la diversidad sexual y de género hay quienes no se identificaban con el género femenino/masculino o el sexo hombre/mujer, por lo que no es posible colocarlas dentro de las categorías que responden a la paridad.<sup>21</sup>

Aunado a lo anterior, se reitera que la obligación de legislar en la materia también tiene origen convencional directo, a partir de una interpretación sistemática y armónica de la Convención Interamericana contra toda forma de discriminación e intolerancia, que contempla la orientación sexual, identidad de género y expresión de género como categorías protegidas, así como la obligación de garantizar diversidad en el sistema político y legal.

En mérito de lo anterior, se considera que **asiste razón a la parte actora** en cuanto alega que el Congreso del Estado ha sido omiso en legislar en materia de derechos políticos de las personas de la diversidad sexual y de género, toda

<sup>21</sup> Conforme a lo resuelto por la Sala Superior en el recurso de apelación identificado con la clave SUP-RAP-21/2021 y acumulados, en donde se analizó el acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral identificado con la clave INE/CG18/2021.

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

100-1  
Sin que dicha obligación impuesta al H. Congreso, pueda traducirse, como lo pretenden la mayoría de los actores, en la orden expresa por parte de este Tribunal al H. Congreso de que se legisle para determinados cargos electivos, en determinados municipios, como Colima, Villa de Álvarez o Cuauhtémoc o para algún órgano o autoridad electoral en específico, ya que, en ejercicio de su soberanía y competencia, el poder legislativo, como creador de normas generales, tiene la atribución de determinar de qué manera cumple con sus obligaciones constitucionales e internacionales.

A partir de lo anterior, este órgano jurisdiccional considera que el Poder Legislativo cuenta con la libertad para establecer las medidas para garantizar los derechos político-electorales de las personas de la diversidad sexual y de género, estando obligado a emitir las que considere adecuadas para la protección de los derechos político-electorales de este grupo vulnerable.

#### OCTAVA. Efectos de la sentencia

En este punto, este Tribunal tiene a bien tomar en consideración los argumentos de la Sala Superior –dictados en diversos precedentes<sup>22</sup>– en cuanto a la implementación de acciones afirmativas en el sentido de que, para garantizar la certeza en los procesos electorales, las acciones afirmativas que sean adoptadas deben encontrarse previstas con antelación al inicio del proceso electoral, lo que permite su pleno conocimiento por parte de los actores políticos.

En ese orden de ideas y tomando en cuenta que conforme a lo previsto en el artículo 111 en relación con el 136 del Código Electoral del Estado de Colima, el

<sup>22</sup> Entre otros, véase las sentencias dictadas en los recursos de reconsideración SUP-REC-28/2019, SUP-REC-214/2018 y, SUP-JDC-951/2022



Proceso Electoral Ordinario Local inicia con la primera sesión que realice el Consejo General del Instituto Electoral del Estado, en la primera quincena del mes de octubre del año previo a la celebración de la jornada electoral y que, en términos de lo previsto en el artículo 105.II, párrafo tercero, de la Constitución federal, las leyes electorales federal y locales deben promulgarse y publicarse por lo menos 90 días antes de que inicie el proceso electoral en que vayan a aplicarse; lo procedente es.

1. Ordenar al Congreso del Estado a que, **en ejercicio de su soberanía y competencia**, implemente las medidas legislativas que estime necesarias para garantizar, mediante acciones afirmativas, los derechos político-electorales de las personas que integran la comunidad LGTBTTIQ+, a efecto de que puedan ejercer sus derechos en igualdad de condiciones con los demás, **conforme a sus obligaciones constitucionales e internacionales expuestas en la presente ejecutoria, las cuales deberán promulgarse y publicarse, por lo menos, 90 días antes de que inicie el Proceso Electoral Ordinario Local 2023-2024, a fin de que sean aplicadas a partir del mismo. Debiendo informar a este Tribunal, de las acciones que en vías de cumplimiento se vayan llevando a cabo.**
2. A fin de garantizar el cumplimiento de lo aquí mandado, se vincula al Consejo General del Instituto Electoral del Estado a efecto de que inicie los trabajos para elaborar los lineamientos respectivos y para que, en caso de que el Congreso del Estado no cumpla oportunamente con el deber impuesto, se expidan los mismos, en los 90 días previos al inicio de ese proceso electoral a fin de que sean aplicables en el proceso que **dará** inicio en el mes de octubre del actual.

Por lo anteriormente expuesto y fundado, se emiten los siguientes

#### RESOLUTIVOS:

**PRIMERO: Se declara fundado** el agravio hecho valer por la parte actora, en contra del H. Congreso del Estado de Colima y el Consejo General del Instituto Electoral del Estado, por las omisiones alegadas, en materia de derechos político-electorales de las personas integrantes de la comunidad LGTBTTIQ+.

**SEGUNDO:** Se **ordena** al H. Congreso del Estado a que, en ejercicio de su soberanía y competencia, implemente las medidas legislativas que estime necesarias para garantizar, mediante acciones afirmativas, los derechos político-electorales de las personas que integran la comunidad LGBTTTIQ+, en cuanto al acceso a cargos de elección popular y cargos públicos, aplicables a partir del proceso electoral ordinario 2023-2024 que inicia en el mes de octubre del año en curso, en términos de lo plasmado en los efectos de la presente sentencia.

**TERCERO:** A fin de garantizar la participación de las personas pertenecientes a la comunidad LGBTTTIQ+ en el proceso electoral 2023-2024 y en caso de incumplimiento de lo aquí mandatado por parte del H. Congreso del Estado, se **vincula** al Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Colima a diseñar, los lineamientos respectivos, los cuales deberán ser expedidos con anterioridad a los 90 días previos al inicio del proceso electoral, en términos de lo plasmado en los efectos de la presente sentencia.

**Notifíquese personalmente** a cada uno de los promoventes, en el correo electrónico señalado para tales efectos y **por oficio** a las Autoridades señaladas como Responsables en su domicilio oficial, para los efectos previstos en la presente resolución. **Hágase del conocimiento público la presente resolución en los estrados y en la página electrónica oficial de este Tribunal Electoral;** con fundamento en lo dispuesto por los artículos 14 y 15, fracción II, de la Ley Estatal del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

En su oportunidad, archívese el presente expediente como asunto definitivamente concluido.

Así por **unanimidad** de votos, lo resolvieron los Magistrados Numerarios, MA. ELENA DÍAZ RIVERA (Ponente) y JOSÉ LUIS PUENTE ANGUIANO, así como el Magistrado Supernumerario en funciones de Numerario, ÁNGEL DURÁN PÉREZ, en la Sesión Pública de 06 de junio de 2023, actuando con el Secretario General de Acuerdos, ELÍAS SÁNCHEZ AGUAYO, quien autoriza y da fe.

18



*Handwritten signature: llll o*

**MAELENA DIAZ RIVERA**  
MAGISTRADA PRESIDENTA

*Handwritten signature: José Luis Puente Anguiano*

**JOSÉ LUIS PUENTE ANGUIANO**  
MAGISTRADO NUMERARIO

*Handwritten signature: Ángel Durán Pérez*

**ÁNGEL DURAN PÉREZ**  
MAGISTRADO SUPERNUMERARIO EN  
FUNCIONES DE NUMERARIO

*Handwritten signature: Elías Sánchez Aguayo*

**ELIAS SANCHEZ AGUAYO**  
SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS

Hoja de firmas correspondiente a la Resolución Definitiva dictada dentro del Juicio para la Defensa Ciudadana Electoral, radicado con la clave y número JDCE-01/2023 y sus acumulados, en la Sesión Extraordinaria celebrada por el Pleno del Tribunal Electoral del Estado, en fecha el 06 de junio de 2023.





- - - - El suscrito licenciado Elías Sánchez Aguayo, Secretario General de Acuerdos del Tribunal Electoral del Estado de Colima, en ejercicio de la facultad prevista en la fracción VI, del artículo 283 del Código Electoral del Estado y en cumplimiento a la resolución definitiva dictada el seis de junio del presente año y aprobado por el Pleno del Tribunal Electoral del Estado de Colima. -----

----- **C E R T I F I C A** -----

---- Que la copia fotostática que consta de dieciocho fojas útiles, diecisiete de ellas con texto en ambos lados y la última solo por el anverso, debidamente cotejada, es una fiel y exacta reproducción del original del Juicio para la Defensa Ciudadana Electoral en el expediente **JDCE-01/2023 y sus acumulados**; original que obra en el expediente de referencia, m mismo que tengo a la vista y que se encuentra en la Secretaria General de Acuerdos de éste Órgano Jurisdiccional electoral. Doy Fe. --

Colima, Colima, a siete de junio de dos mil veintitrés

**El Secretario General de Acuerdos del  
Tribunal Electoral del Estado de Colima**

  
**Lic. Elías Sánchez Aguayo**

