

Acuerdos, lineamientos y resoluciones que reivindican los derechos políticos de la comunidad LGBTTTIQ+ durante el proceso electoral 2020-2021

FONDO DE APOYO A LA OBSERVACIÓN ELECTORAL
JURISDICCIONAL 2020-2021 (FAOE-J)

Índice

Introducción	1
Acciones afirmativas y judicialización: definición y vinculación de los conceptos	3
Acciones afirmativas en México: evolución de las medidas y características de la nueva cuota LGBTTTTI+	7
Análisis estadístico de las sentencias relativas a las acciones afirmativas en beneficio de las personas de la comunidad LGBTTTTIQ+, 2020-2021	14
Examinación de los argumentos judiciales en torno a la cuota LGBTTTTIQ+	20
Análisis comparado de las determinantes para el cumplimiento y acceso de la comunidad LGBTTTTIQ+ a espacios de representación popular	30
Retos y desafíos	33
Conclusiones	34
Bibliografía	36

Introducción

El proceso electoral 2020-2021 ha sido el más grande de la historia reciente en México, ya que en cada entidad federativa se celebraron elecciones. El pasado 6 de junio de 2021 se eligieron un total de 19950 cargos de representación, entre los que se encuentran 500 diputaciones federales; 15 gubernaturas; 30 renovaciones de congresos locales (642 de mayoría relativa y 421 de representación proporcional); 1923 presidencias municipales; 2057 sindicaturas; 14222 regidurías; 204 concejalías; 431 cargo auxiliares; y, finalmente, 2 elecciones extraordinarias en los municipios de Acaxochitlán e Ixmiquilpan en el estado de Hidalgo (INE, 2021).

Esta elección también puso a prueba la coordinación entre los Organismos Públicos Locales Electorales (OPL), el Instituto Nacional Electoral (INE), los tribunales electorales locales, las Salas Regionales y la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) para garantizar el pleno ejercicio de los derechos políticos electorales de la ciudadanía mediante acuerdos y sentencias que buscan maximizar estos derechos.

En este sentido, esta elección se caracterizó por la implementación de acciones afirmativas en favor de la comunidad LGBTTTIQ+¹ para garantizar su participación y, eventualmente, su representación efectiva en alguno de los cargos que estuvieron en disputa. Sin embargo, al no estar contempladas en el marco legal electoral vigente, como sí sucede, por ejemplo, con el principio de paridad de género, estas acciones afirmativas se aprobaron en algunos estados, mientras que en otros no sucedió así.

El objetivo de esta investigación es explicar cómo se implementan estas acciones afirmativas durante el proceso electoral 2020-2021 a nivel nacional y a nivel subnacional. Para lograrlo, se tomaron las siguientes decisiones teórico-metodológicas: en primer lugar, se desarrolló una discusión teórica sobre la naturaleza de las acciones afirmativas y la relevancia de la judicialización para llevarlas a cabo debido a que estas no están contempladas en el marco legal vigente.

En segundo lugar, se buscaron y sistematizaron, con fecha de corte el 27 de septiembre de 2021, los acuerdos de los consejos generales de los OPL y del INE, así como de las sentencias en los tribunales electorales locales y en las distintas salas del TEPJF relativas a las acciones afirmativas LGBTTTIQ+ (ver Anexo). Con base en el número total de acuerdos y sentencias analizadas, se decidió utilizar una metodología mixta.

¹ Este término es la abreviación de la comunidad conformada por personas que se identifican como Lesbianas, Gays, Bisexuales, Travestis, Transgéneros, Transexuales, Intersexuales, *Queer* u otra que no se identifique con los géneros masculino o femenino.

En primer lugar, se utilizó la estadística descriptiva para se sistematizaron los acuerdos y sentencias para visualizar la información recabada, particularmente la frecuencia de algunas de las variables más importantes para el análisis (Hernández Sampieri, 2014: 282). Esta sistematización permitió conocer la ruta legal que siguieron las acciones afirmativas LGBTTTIQ+, así como los argumentos de las distintas instancias donde se discutieron;

Tras la sistematización de la información, se consideró que la estrategia metodológica más apropiada era la cualitativa. En primer lugar, porque el reducido número de casos no permite desarrollar un modelo de inferencia causal, pues el número total de sentencias y acuerdos no corresponden a un muestreo aleatorio (Bryman, 1988: 35); además, el diseño de esta investigación considera que el contexto de cada estado en donde se impulsó la implementación de sentencias y acuerdos en beneficio de la comunidad LGBTTTIQ+ es relevante por ser un suceso complejo y contemporáneo aplicado por primera vez en la historia reciente (Kazez, 2009: 4.6).

Así, la información sistematizada nos permitió obtener una serie de elementos que sirven para clasificar las decisiones de las diversas autoridades electorales respecto a las acciones afirmativas para la comunidad LGBTTTIQ+ siendo esa la base para la redacción de este informe final del proyecto: la descripción de las variables permite saber el lugar y las instituciones que participaron en la implementación de estas acciones, mientras que el análisis de los acuerdos y sentencias permiten analizar los argumentos para entender por qué el avance en el reconocimiento de los derechos políticos de la comunidad LGBTTTIQ+ fue heterogéneo a lo largo del país.

La presente investigación se divide en cuatro apartados. En el primero se realiza una discusión teórica sobre la naturaleza de las acciones afirmativas y el papel de la judicialización. En primer lugar, se explica por qué es importante en los regímenes democráticos la implementación de estas acciones como una condición necesaria, pues el ejercicio de derechos y libertades políticas también debe considerar la identidad de todas las personas. Asimismo, se explica por qué es importante la participación del poder judicial para garantizar el ejercicio de derechos que no han sido incorporados en la legislación vigente.

En el segundo apartado se realiza una descripción sobre la sistematización de los resultados en donde se observa en qué estados se discutieron o implementaron estas acciones afirmativas, el nivel de aplicación de estas acciones, el origen de éstas y, finalmente, las distintas instancias en donde se discutieron. En este apartado se encontró, por ejemplo, que la discusión sobre la implementación de estas cuotas de manera diferenciada, es decir, o solo para la elección de los congresos locales o solo para la renovación de ayuntamientos en 24 de las 32 entidades federativas, destacando los casos de Ciudad de México y Estado de México, dos de las entidades más grandes y con mayor número de habitantes, en las que no existió esta discusión. A su vez, se observa que en la discusión de las acciones afirmativas la institución que más intervino fue alguna de la Salas Regionales del TEPJF.

La participación de distintas instituciones a nivel subnacional es importante pues, como se explica en el tercer apartado, existieron criterios diferenciados para la aplicación de estas acciones entre las instancias que intervinieron. En este sentido, es llamativo que las decisiones tomadas por las Salas Regionales y Superior del TEPJF tuvieron un sentido favorable en relación con la aplicación de estas acciones como mecanismo para garantizar los derechos políticos de la comunidad LGTBTTTIQ+, mientras que a nivel subnacional, los criterios de los OPL y tribunales electorales locales fueron heterogéneos y, en algunos casos, conservadores en cuanto a la aplicación de estas acciones.

Finalmente, en el cuarto apartado se realiza un análisis comparado entre los casos más relevantes tanto en favor como en contra de la implementación de las acciones afirmativas para observar cuál fue el papel de las distintas instituciones involucradas y sus consecuencias, las cuales permitieron desde el acceso a un espacio de representación, su posibilidad formal o, en el otro extremo, la negación de estas acciones y, como resultado, la limitación del ejercicio pleno de los derechos político electorales de la comunidad LGTBTTTIQ+.

Acciones afirmativas y judicialización: definición y vinculación de los conceptos

La Judicialización y las acciones afirmativas convergen después de la segunda guerra mundial con el auge de la defensa de los derechos humanos. En términos electorales, con el reconocimiento de los derechos políticos como derechos humanos y su reivindicación por medio de tratados internacionales, cambios constitucionales y el fortalecimiento de las cortes durante la segunda mitad del Siglo

La edificación de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), la Declaración de los Derechos Humanos, el fortalecimiento del Poder Judicial, entre otros elementos, sentaron las bases del constitucionalismo que modificó el paradigma legal y político en todo el mundo en cuanto al equilibrio entre los poderes del Estado, así como la posibilidad de exigir judicialmente la reivindicación de derechos de grupos sociales excluidos por medio de políticas públicas como las acciones afirmativas.

Las acciones afirmativas han sido relevantes en las democracias de América Latina durante la segunda mitad del Siglo XX. El proceso de democratización sucedido en el contexto de la tercera ola (Huntington, 1998) se centró en la construcción de instituciones que garantizaran la organización de procesos electorales confiables (Mozaffar y Schedler, 2003), sin embargo, se debe recordar que las democracias contemporáneas son regímenes que deben garantizar el ejercicio pleno de derechos y libertades (Dahl, 1997).

En este sentido, el modelo democrático dominante implementado tras la tercera ola buscó un modelo de homogeneidad ciudadana que no consideró la diversidad (López Sánchez y Hernández Juárez, 2020:60), por lo que la reivindicación de los derechos de toda la

ciudadanía es una parte de la democracia (Botero Urquijo, 2018: 27). El reconocimiento de los derechos políticos y civiles de la comunidad LGBTTTIQ+ se debe a la participación y acción colectiva que ha presionado para lograr cambios legislativos que reconozcan estos derechos, pero también ha sido por la judicialización de estos procesos².

Entendemos por judicialización de la política a la expansión de competencias de los tribunales a costa de instituciones políticas, en otras palabras, la transferencia de facultades de los legislativos, el gabinete del gobierno o el servicio profesional de carrera a las cortes (Vallinder, 1994: 91). De esta forma, los jueces adquieren mayor relevancia en la resolución de conflictos y sus decisiones tienen un mayor impacto en la sociedad.

El empoderamiento de los tribunales a nivel mundial comenzó con la caída de los totalitarismos en Europa, la desaparición de la Unión Soviética y con la tendencia de las transiciones a la democracia en América Latina, África y Asia (Tate y Vallinder, 1995: 2). Antes de esto, solamente Estados Unidos contaba con un Poder Judicial fuerte como consecuencia de su diseño institucional, por tal motivo, se considera fue el modelo a seguir con el objetivo de conseguir un mejor equilibrio entre los poderes del Estado (Hirschl, 2004:4; Tate y Vallinder, 1995: 3).

El fortalecimiento de los tribunales no solo trajo consigo un mayor equilibrio entre los poderes del Estado, también se convirtió en un medio por el cual las minorías sociales y demás agrupaciones sociales segregadas de la vida política comenzaron a buscar su reconocimiento, la defensa y reivindicación de sus derechos.

En materia electoral, en América Latina se edificaron tribunales especializados durante el proceso de transición a la democracia con el objeto de lograr tener elecciones democráticas libres de la injerencia de los gobiernos autoritarios que recurrían con frecuencia al fraude electoral para mantenerse en el poder. De esta forma, las cortes se convirtieron en actores relevantes en el arribo de la democracia a la región.

Asimismo, los tribunales electorales en América Latina no solamente han edificado procesos electorales democráticos, también se han encargado de hacer valer los derechos políticos de la ciudadanía: el derecho a elegir, el derecho a ser electo y el derecho a ejercer funciones públicas (Thompson, 2017: 312-313). Los derechos políticos son el vínculo entre derechos humanos y democracia, debido a que es un precepto base de toda persona y su cumplimiento repercute en el fortalecimiento de toda democracia representativa al ser la principal forma de participación.

² Por ejemplo, el primer derecho reconocido a la comunidad LGBTTTIQ+ en América Latina sucedió en Argentina en 2002 cuando el Poder Judicial reconoció el derecho de adopción a las parejas del mismo sexo (López Sánchez, 2021).

Los derechos políticos se configuraron como derechos humanos con la constitucionalización progresiva de los derechos humanos y su internacionalización con la Declaración Americana y la Declaración Universal en 1948 (Picado, 2007:49). La expansión de los derechos humanos trajo consigo la visibilización de desigualdades que algunos grupos poblacionales tenían y tienen para participar en la política. Ante estas circunstancias, comenzaron a surgir acciones afirmativas como son las cuotas para asegurar que los sectores desfavorecidos comenzaran a acceder a cargos de representación. Es en este punto donde convergen las acciones afirmativas y la judicialización.

No es posible hablar de una sola definición del concepto de acción afirmativa debido a las discusiones que existen alrededor de esta medida o política pública. Sin embargo, para esta investigación, entendemos por acción afirmativa a:

... un tratamiento preferencial a favor de un grupo social específico que ha sufrido discriminación y limitación de sus derechos y oportunidades fundamentales. El argumento más defendible en términos normativos de la acción afirmativa sostiene que dado que las condiciones sociales reales en que viven las personas discriminadas suponen el peso de una serie de desventajas inmerecidas, que conllevan de manera regular el bloqueo en su acceso a derechos fundamentales y la limitación para el aprovechamiento de oportunidades regularmente disponibles para el resto de la población, el valor de la igualdad sólo se podrá realizar en y para ellas si las vías para actualizar dicho valor contemplan la aplicación de “medidas compensatorias” de carácter especial, orientadas a estos grupos y promovidas, supervisadas o incentivadas por el Estado. (Rodríguez Zepeda, 2017: 41, énfasis añadido).

El origen de las acciones afirmativas se da en Estados Unidos de América (EUA) con el propósito de revertir la desigualdad en materia laboral. El primer intento ocurre durante la década de los treinta del siglo XX, con la *Unemployment Relief Act* en 1933 como parte del New Deal que buscaba revertir los problemas de desempleo generados por la gran crisis de 1929. En este sentido, el acta pretendía eliminar la discriminación por color, raza o religión (Jones, 1988: 392).

Las cuotas de empleo comenzaron a utilizarse en EUA con mayor vehemencia a partir de 1934. Sin embargo, tuvo gran relevancia durante la segunda guerra mundial como parte del Comité de Prácticas Justas en el Empleo (Committee on Fair Employment Practice -FEPC-) impulsado por el presidente Roosevelt y su lucha por prohibir la discriminación en el empleo incluyendo empleadores, así como agencias y sindicatos del mismo gobierno. El programa estaba dirigido principalmente a afroamericanos y otras minorías raciales, judíos y otras religiones pequeñas, así como individuos de otras nacionalidades que aún no eran estadounidenses (Jones, 1988: 393; Boris, 1998: 142).

Las cuotas del empleo en EUA no estuvieron desconectadas de los esfuerzos por revertir la segregación racial en las escuelas estadounidenses, estas políticas públicas fueron las pioneras en la identificación y reivindicación de los derechos a las minorías en el país norteamericano, en especial, los afrodescendientes (Jones, 1988: 392). En consecuencia, durante la segunda mitad del siglo XX, estas prácticas comenzaron a ser replicadas para lograr políticas públicas prácticas, equiparadoras y restablecedoras de los derechos fundamentales para grupos excluidos y discriminados como afroamericanos, mujeres, indígenas, personas con discapacidades, la comunidad LGBTTTIQ+, entre otros (Durango Álvarez, 2016: 139).

Como políticas, las acciones afirmativas cuestionan y cambian situaciones de facto que impiden o dificultan que agrupaciones e individuos que han sido excluidos puedan obtener una igualdad efectiva en cuanto a sus derechos. Por tanto, permite que los sectores poco desfavorecidos puedan acceder y participar en la exigencia de sus derechos por la igualdad de sus derechos. Estas medidas, como las cuotas, visibilizan la lucha de movimientos sociales que buscan la reivindicación de sus derechos políticos y sociales (Durango Álvarez, 2016: 141).

La defensa y reivindicación de los derechos políticos de las y los ciudadanos, son promovidos por diversos tratados internacionales como son la Carta Democrática Interamericana en su artículo 6 y 28, así como el artículo 23 de la Convención Americana de Derechos Humanos. En ambos casos, se habla del desarrollo de las personas en una democracia plena a través de su participación en las decisiones, así como la dirección de los asuntos públicos al votar y ser votados (Durango Álvarez, 2016: 144).

Las convenciones y tratados internacionales ejercen presión a los Estados para la apertura de canales de participación política para los grupos excluidos, como las acciones afirmativas que promueven la defensa de los derechos políticos de quienes han estado relegados del quehacer político durante largo tiempo (Durango Álvarez, 2016: 149).

Las acciones afirmativas, más en específico las cuotas electorales en América Latina, han fungido como un mecanismo compensatorio de los grupos desaventajados en materia de participación política, generando que partidos políticos, así como el mismo Estado cambien y amplíen leyes de inclusión democrática en la conformación de listas de candidaturas compuestas con mujeres, indígenas, la comunidad LGBTTTIQ+, afrodescendientes entre otros (Durango Álvarez, 2016: 164).

Una de las vías utilizadas para la creación y ampliación de las acciones afirmativas en América Latina ha sido la judicialización de estas. Debido a que las cortes en la región se han convertido, en diversos casos, en promotores de la defensa y reivindicación de los derechos políticos de estas minorías. Las cortes no solo pueden revertir leyes y acciones que vayan en contra de las cuotas, también pueden subsanar vacíos normativos y hacer valer la

correcta aplicación de estos preceptos legales para que las iniciativas no queden solamente en el marco jurídico.

La judicialización, ha abierto una puerta para que colectivos e individuos que pertenecen a los grupos sociales históricamente excluidos, encuentren en las cortes un aliado en su lucha por reivindicar los derechos políticos que se les han negado durante siglos. En este sentido, las cortes son la única institución que puede llevar a cabo estas acciones por su principio contramayoritario, es decir, la capacidad de fallar en contra de las mayorías.

Acciones afirmativas en México: evolución de las medidas y características de la nueva cuota LGBTTTI+

En México, la primera acción afirmativa que se utilizó en el ámbito político, como respuesta a la campaña “Ganando Espacios” impulsada por la Red de Grupos Feministas de México, fue la cuota de género que apareció por primera ocasión en la legislación electoral en 1993. En esa ocasión, solamente se recomendó a los partidos políticos la inclusión de mujeres en la política (Gilas, 2014: 50; González Oropeza, Gilas y Báez, 2016: 108).

Empero, el fortalecimiento de la cuota estuvo presente en las posteriores reformas electorales de México. Para 1996, se determinó que los partidos políticos no debían integrar las listas de candidaturas con más de 70% de candidatos de un solo género, empero continuó ausente un castigo ante el incumplimiento. Con la reforma de 2002, la cuota de género tomó mayor fuerza al establecerse un mínimo de 30% de mujeres en las candidaturas. Además, se reforzó la acción afirmativa al señalarse que la aplicación debía ser al nivel de candidatas propietarias (pero no se determinó como propietarias y suplentes), en cuanto a la representación proporcional se obligó a integrar listas por género en segmentos de tres e incluir en los primeros tres segmentos a un género distinto asegurando de esta manera que ingresaran tres mujeres en los primeros nueve lugares de cada lista, y se integró la obligatoriedad de la cuota al indicar que se negaría el registro a los partidos que no cumplieran con la cuota (Cazarín Martínez, 2011: 33; Gilas, 2014: 50; González Oropeza, Gilas y Báez, 2016: 110).

La aparición de la cuota de género del 2002 estuvo acompañada de los primeros años en donde el entonces Instituto Federal Electoral (IFE) y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, comenzaron a tener mayor incidencia en la política electoral mexicana. Tan solo en 2003, se llevaron a cabo las sanciones más altas en la historia de México, en materia de fiscalización, con los casos de “Pemexgate” y “amigos de Fox”. En materia jurisdiccional, el TEPJF comenzó a intervenir en la vida interna de los partidos políticos con la sentencia SUP-JDC-781/2002 y la jurisprudencia 3/2005 referentes a los elementos mínimos en los estatutos de los partidos. Para 2006, el tribunal comenzó a resolver asuntos referentes a la

aplicación de la cuota de género, en específico, ajustes de las listas con las agrupaciones que no cumplían con la ley (González Oropeza, Gilas y Báez, 2016: 112 y 113).

Con la reforma de 2008 se fortaleció la cuota de género al aumentar a 40% el mínimo de candidaturas femeninas. También cambió la integración de representación proporcional al precisarse que debían integrarse por segmentos de cinco candidatos y en cada uno no podía haber más de tres candidatos del mismo género. Y, con la última reforma de 2014 se introdujo el principio de paridad de género. Hay que mencionar que los vacíos de la normatividad fueron evidenciados con la aplicación de la ley, pero estos fueron subsanados en diversas ocasiones por el TEPJF y el INE, quienes integraron el principio de paridad horizontal y de esta forma influyeron en la integración de los primeros Congresos paritarios a nivel nacional y subnacional (Cazarín Martínez, 2011: 33 y 34; Gilas, 2014: 51; González Oropeza, Gilas y Báez, 2016: 113).

Las cuotas de género fueron las primeras acciones afirmativas que aparecieron en la legislación mexicana, y su fortalecimiento estuvo acompañada de una continua participación de los organismos de administración electoral y jurisdiccional electoral como se muestra en los párrafos anteriores. Con la reforma de 2014 con la que se integró el principio de paridad, también arribaron los elementos para la creación de nuevas cuotas, la segunda de ellas fueron las candidaturas para comunidades indígenas que fueron aplicados por primera ocasión en la elección de 2018.

El inicio de la cuota para nuestros indígenas puede rastrearse en los noventa con la aparición del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), debido a que su presencia y exigencias hicieron de las problemáticas de las culturas originarias de nuestro país un asunto prioritario en la agenda política que estuvo presente durante años en el diseño de políticas públicas y en los discursos electorales.

Durante los primeros años del gobierno de Vicente Fox en el inicio del siglo XXI se realizó una reforma constitucional importante para las demandas indígenas cuando se modificó el Artículo 2 de la Carta Magna para mencionar que México es una nación pluricultural. Aunque no parece un cambio sustancial, sus repercusiones se notarán años después cuando el INE fuera facultado para redistribuir el país, el TEPJF comenzó a resolver sentencias relativas a la autodeterminación de los pueblos originarios y, de estas dos situaciones, surgieron los distritos electorales en donde se aplicaría la cuota para que 13 candidaturas perecieran a estas comunidades indígenas y en el proceso electoral que está por culminar aumentara la cifra a 21 por el principio de Mayoría Relativa (MR) ubicados en ocho estados: Chiapas, Guerrero, Hidalgo, Oaxaca, Puebla, San Luis Potosí, Veracruz y Yucatán.

El Tribunal ha jugado un papel importante en la expansión de los derechos políticos de las comunidades indígenas, debido a que lleva diversos años estudiando el tema y resolviendo cuestiones como la posibilidad de la autodeterminación o la autoadscripción. El número de

sentencias al respecto son diversas, incluso, como consecuencia del estudio se ha creado la Defensoría Pública Electoral para Pueblos y Comunidades Indígenas como órgano auxiliar de la Comisión de Administración del TEPJF.

En materia jurisdiccional, los tribunales locales y el TEPJF son quienes han resuelto un gran número de impugnaciones en las últimas décadas. Sin embargo, a partir de 2011 con la aparición del Control de Convencionalidad sus decisiones han impactado más en la política mexicana al ampliar los derechos políticos de la ciudadanía con la construcción de jurisprudencias y criterios para la aplicación de la ley y la subsanación de los vacíos legales.

La trascendencia del TEPJF y el INE en las cuotas a las nuevas minorías en México radica en que su construcción es producto de sentencias y acuerdos de estas instituciones, hasta el momento no se ha realizado una reforma electoral en la que se fundamenten estas acciones afirmativas y la base legal para su existencia y aplicación en el proceso electoral 2021 se basa en el acuerdo INE/CG18/2021 que el Instituto elaboró como respuesta a la sentencia SUP-RAP-121/2020 del Tribunal, en el que se establecen las bases para la adecuación y aplicación de las cuotas electorales para indígenas, afromexicanos, personas con discapacidad y la comunidad LGBTTTIQ+.

El acuerdo del INE con el que se establecen los lineamientos de las cuotas para indígenas, afromexicanos, discapacitados y la comunidad LGBTTTIQ+ tiene como base tres elementos: la población, la identificación y el sustento legal para crear estas acciones afirmativas. En cuanto a la población, el número de personas es de importancia para definir el número de candidaturas, sobre todo para el caso indígena porque 21 distritos electorales son considerados con una población igual o mayor al 40% de integrantes de las culturas originarias de nuestro país. En cambio, en los otros casos se realiza una selección en cualquiera de los distritos o las circunscripciones en el caso del sistema de representación proporcional.

En cuanto a la identificación, para indígenas, afromexicanos, personas con discapacidad y miembros de la comunidad LGBTTTIQ+ se les solicita una carta en donde el postulante declara pertenecer a la comunidad. En los casos de indígenas y afromexicanos, deben existir autoridades que respalden esta información y, en el caso de las personas con discapacidad se les solicita un documento médico que sustente y especifique el tipo de problema que tiene quien busca la candidatura. En el caso de la comunidad LGBTTTIQ+ se pide la autodeterminación y se especifique su identificación debido a que de esto dependerá el cumplimiento del principio de paridad de género.

La documentación para acreditación como miembro de alguno de estos grupos tiene dos problemas, el primero y más importante es que puede ser considerado como discriminatorio ya que se cuestiona a los individuos sobre su identidad. El segundo tiene que ver con quienes intenten violentar la normatividad, porque hay casos como el de la comunidad LGBTTTIQ+

en donde no hay una institución que determine la sexualidad de alguien para que no se dé la posibilidad de que militantes busquen por este medio hacerse de una candidatura sin que pertenezcan a esta minoría. Además, la sola existencia de una institución o documento que se le pida la especificación de la orientación sexual de cualquier persona es violatoria de sus derechos humanos.

Por último, la base legal es el fundamento jurídico con el cual se han construido estas acciones afirmativas. En todos los casos, el artículo uno de la Constitución Mexicana es retomado porque su objeto es defender los derechos humanos de las y los mexicanos. En cuanto a las candidaturas indígenas y las afro-mexicanas, se retoma el principio de la composición pluricultural de nuestro país que se establece en el artículo dos de la Carta Magna.

Artículo 2o. La Nación Mexicana es única e indivisible.

La Nación tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas que son aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas. (CPEUM)

En cambio, para las candidaturas de las comunidades LGBTTTIQ+ y discapacitados, el sustento legal han sido diversos tratados internacionales como la Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad, los Principios de Yogyakarta, entre otros acuerdos internacionales impulsados por la Organización de Naciones Unidas (ONU) y otros organismos. La diferencia para cada una de estas minorías estriba en que los instrumentos internacionales para la cuota de personas con discapacidad son vinculatorios para México, es decir, nuestro país ha asumido un compromiso para cumplirlos. En cambio, para la comunidad de la diversidad sexual, los instrumentos no cuentan con vinculación alguna para el Estado mexicano.

Tabla 1 Características de las cuotas para indígenas, afro-mexicanos, personas con discapacidad y miembros de la comunidad LGBTTTIQ+ en México

Categoría/minoría	Indígenas	Afromexicanos	Personas con discapacidad	LGBTTTIQ+
<i>Requiere documento médico que respalde situación</i>			Sí	
<i>Requiere carta de autoadscripción</i>	Sí	Sí	Sí	Sí

<i>Poblaciones/territorios definidos</i>	Sí			
<i>Principio por el que son candidatos</i>	21 MR (distritos definidos)	3 MR y 1 RP	6 MR y 2 RP	2 MR y 1 RP
<i>Base legal</i>	Constitución	Constitución	Instrumentos internacionales vinculantes para México	Instrumentos internacionales no vinculantes para México

Elaboración propia con base en el acuerdo INE/CG18/2021.

Considerando la singularidad de la acción afirmativa para la comunidad LGBTTTIQ+, cuya base son instrumentos internacionales no vinculantes para el Estado Mexicano, es de interés conocer la relación que guardan la judicialización, el control de convencionalidad y la construcción de cuotas en materia electoral.

La acción afirmativa de la comunidad de la diversidad en México

El acuerdo INE/CG18/2021 del Instituto Nacional Electoral al plantear la creación de una acción afirmativa para la comunidad LGBTTTIQ+, comienza por hacer referencia a los convenios de protección de los derechos humanos. En este sentido, la edificación de la cuota de la diversidad sexual recurre al control de convencionalidad debido a que se busca sustentar la acción con tratados internacionales.

En principio, debemos de retomar que el control de convencionalidad refiere a la autoridad que se le reconoce a ciertos órganos jurisdiccionales internacionales para verificar coherencia entre los actos que realizan los Estados con las disposiciones del derecho internacional, específicamente, los derechos humanos (Báez Silva y Gilas, 2016: 1068).

Con el control de convencionalidad se habla de un proceso para discernir respecto a si una norma o un acto al interior de un estado son o no convencionales. Por tanto, se puede decir que las cortes de un Estado están obligadas a observar los tratados internacionales, aplicables en materia de derechos humanos como derecho interno, no interpretar en contra de estos, y hacer los derechos y libertades establecidos en ellos efectivos (Santiago Nieto, 2014: 47).

En México, el control de convencionalidad se introdujo en la normatividad con la reforma constitucional de 2011 en materia de derechos humanos, teniendo como base al artículo 1° constitucional y a partir de resoluciones emitidas por la Suprema Corte en casos paradigmáticos (Varios 912 y Contradicción 293) (Báez Silva y Gilas, 2016: 1068).

En materia electoral, la Sala Superior del TEPJF, antes de 2011, invocó y aplicó distintos tratados y convenciones internacionales de los que México forma parte en los términos previstos por el artículo 133 de la Constitución en cuatro tipos de casos: invocación de tratados internacionales de derechos humanos para complementar o reforzar la determinación del fundamento normativo; aplicación directa de preceptos constitucionales y convencionales ante omisión legislativa; invocación de tratados internacionales para complementar o reforzar una interpretación conforme con la constitución y la convención; y a través de un voto particular, se justificó la pertinencia técnica para ejercer un control de convencionalidad, desaplicando normas incompatibles con la convención americana sobre Derechos Humanos (Orozco Henríquez, 2014: 42-45).

Tras la reforma constitucional, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación sostuvo su competencia y comenzó a realizar fallos relevantes en materia de derechos políticos: en 2011 indicó que la comunidad indígena de Cherán tenía derecho a solicitar la elección de sus propias autoridades por medio de sus usos y costumbres, en 2012 reclamó la inaplicación de normas legales por su presunta incompatibilidad con instrumentos internacionales, por mencionar algunos casos (Orozco Henríquez, 2014: 48-49).

La aparición del control de convencionalidad en materia electoral amplió la posibilidad de que las y los ciudadanos pudieran recurrir a los convenios internacionales al momento de realizar una impugnación ante las instancias jurisdiccionales. De esta forma, los tribunales electorales han logrado la ampliación de los derechos políticos en México y el ejemplo más reciente es la construcción de una acción afirmativa para la comunidad LGTBTTIQ+.

En la delineación de la cuota de género para la población de la diversidad sexual, el INE comienza a justificar la acción con la Declaración Internacional de los Derechos de Género y los principios de Yogyakarta los cuales no son vinculantes al estado mexicano al no tener compromisos con los mismos.

En cuanto a los principios de Yogyakarta retoma el Principio 25 sobre el derecho a participar en la vida pública que señala:

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

Los Estados:

- a) *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;*
- b) *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;*
- c) *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 (Principios Yogyakarta consultables en: [https://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=48244e9f2#:~:text=Los%20Principios%20de%20Yogyakarta%20afirman,les%20corresponden%20por%20su%20nacimiento\).](https://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=48244e9f2#:~:text=Los%20Principios%20de%20Yogyakarta%20afirman,les%20corresponden%20por%20su%20nacimiento).)*

Después, señala posicionamientos como los emitidos por la Organización de Estados Americanos aprobaron la Convención Interamericana contra Toda Forma de Discriminación e Intolerancia, la Declaración Internacional de los Derechos de Género en su resolución A/HRC/RES/17/19 adoptada por el Consejo de Derechos Humanos de la Organización de Naciones Unidas, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales con independencia de su orientación sexual y que el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la resolución AG/RES/2435 (XXXVIII-O/08) de la Asamblea de la Organización de Estados Americanos, entre otros.

Por último, el acuerdo del INE menciona como antecedente nacional la medida adoptada por el Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca dentro del Proceso Electoral Ordinario 2017-2018, en el que el TEPJF estudió el acceso de las personas LGBTTTIQ+ a cargos de elección popular con base en un estudio constitucional y de acuerdo a los derechos humanos.

La construcción de las nuevas cuotas de género, en específico la referente a la comunidad LGBTTTIQ+, es producto de la judicialización en materia electoral que vive México en las últimas tres décadas. Primero, porque el TEPJF cuenta con la facultad de solicitar la construcción de una acción afirmativa sustentada por el INE con instrumentos internacionales (aunque no sean vinculantes para el Estado mexicano) mismos que el tribunal ha defendido por medio del control de convencionalidad. Y, segundo, porque los actores sociales encuentran en las instituciones electorales el canal para defender sus derechos políticos, en este caso, el derecho al voto pasivo.

La creación de la cuota para la diversidad sexual a nivel federal con el acuerdo INE/CG18/2021 fue el detonante para una serie de impugnaciones, confirmaciones y revocaciones referentes a la creación de la misma acción afirmativa a favor de la comunidad LGBTTTIQ+ en la mayoría de las entidades federativas.

Análisis estadístico de las sentencias relativas a las acciones afirmativas en beneficio de las personas de la comunidad LGBTTTIQ+, 2020-2021

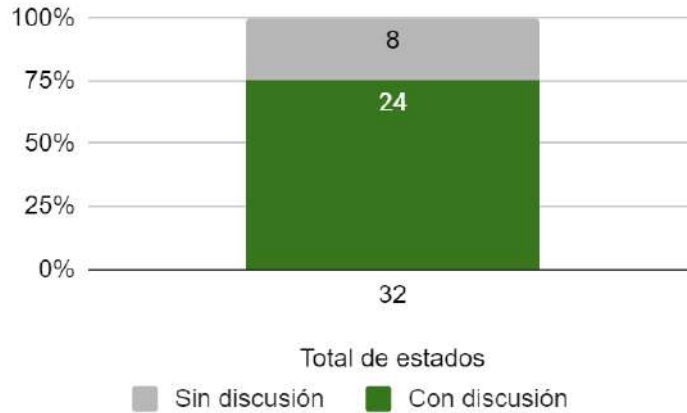
En el marco de este proceso electoral, el Instituto Nacional Electoral —derivado de la sentencia SUP-RAP-121/2020— aprobó el acuerdo INE/CG18/2021 mediante el cual se implementaron una serie de acciones afirmativas para el registro de candidaturas a diputaciones por ambos principios de representación en beneficio de personas pertenecientes a la comunidad LGBTTTIQ+. En este sentido, en el ámbito subnacional, las autoridades administrativas y jurisdiccionales en materia electoral implementaron también una serie de acciones para las elecciones en este ámbito.

A continuación, se describen los principales hallazgos en relación con las acciones afirmativas implementadas por parte de las autoridades administrativas y jurisdiccionales, a nivel nacional y subnacional, durante el proceso electoral 2020-2021.

1) Estados donde se discutieron o implementaron acciones afirmativas en beneficio de las personas integrantes de la comunidad LGBTTTIQ+

Durante el proceso electoral 2020-2021 se discutió la implementación de acciones afirmativas en la gran mayoría de entidades en beneficio de personas integrantes de la comunidad LGBTTTIQ+. De las 32 entidades federativas, en 24 se discutieron mientras que en 8 de ellas (Ciudad de México, Colima, Estado de México, Guanajuato, Nayarit, Quintana Roo, San Luis Potosí y Tlaxcala) no hubo propuesta alguna. En términos porcentuales, esta situación se traduce en que en el 75% de las entidades se discutieron o implementaron estas acciones afirmativas, mientras que en el 25% esto no ocurrió así.

Gráfica 1. Proporción de estados donde se discutieron acciones afirmativas LGBTTTIQ+

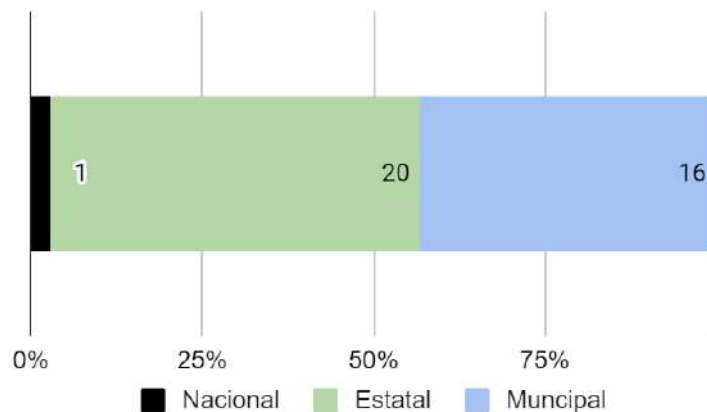


Fuente: Elaboración propia

2) Nivel de discusión y aplicación

Para el proceso electoral 2020-2021 se discutieron un total de 37 acciones afirmativas en beneficio de la comunidad LGTBTTIQ+ en todos los niveles. La discusión de la acción afirmativa significa que una persona impulsó ante un instituto electoral local la aplicación de acción afirmativa que, sin embargo, fue rechazada por esta institución, o que el instituto haya aprobado la implementación de acciones afirmativas y el tribunal local o alguna sala del TEPJF las revirtieron. A nivel nacional, se discutió una acción para la renovación de la Cámara de Diputados; a nivel subnacional fueron 36, tanto para la elección del congreso local (que en esta investigación se denominó como elección estatal) como a nivel municipal para la renovación de ayuntamientos.

Gráfica 2. Distribución de discusión de acciones afirmativas por nivel de aplicación



Fuente: Elaboración propia

Como se muestra en la Tabla 2, entre los estados donde se discutieron acciones afirmativas en beneficio de las personas integrantes de la comunidad LGBTTTIQ+ se encuentran aquellos en donde la acción correspondía para la renovación del congreso y la elección de ayuntamientos de manera simultánea, otros en donde solo para la renovación del congreso o, finalmente, solo para la elección de ayuntamientos.

Tabla 2. Acciones Afirmativas LGBTTTIQ+ discutidas o implementadas por estado

Estado	AF a nivel estatal	AF a nivel municipal	Total de AF discutidas o implementadas
Aguascalientes	1	1	2
Baja California	1	1	2
Baja California Sur	0	1	1
Campeche	1	0	1
Chiapas	0	1	1
Chihuahua	1	0	1
Coahuila	1	0	1
Durango	1	0	1
Guerrero	1	1	2
Hidalgo	1	0	1
Jalisco	1	0	1
Michoacán	1	1	2
Morelos	1	1	2
Nuevo León	1	1	2
Oaxaca	1	1	2
Puebla	1	1	2
Querétaro	1	1	2
Sinaloa	1	0	1
Sonora	1	1	2

Tabasco	1	0	1
Tamaulipas	1	0	1
Veracruz	1	0	1
Yucatán	1	1	2
Zacatecas	1	1	2
Total	22	14	36

AF: Acciones Afirmativas LGBTTTIQ+

Fuente: Elaboración propia

En este proceso electoral hubo un mayor número de acciones discutidas para la renovación de los congresos locales con un total de 22, mientras que para la renovación de los ayuntamientos se discutieron 14. Los casos de Aguascalientes, Baja California, Guerrero, Michoacán, Morelos, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Sonora, Yucatán y Zacatecas destacan por ser aquellos lugares en donde se discutieron acciones afirmativas para ambas elecciones subnacionales.

En Campeche, Chihuahua, Coahuila, Durango, Hidalgo, Jalisco, Sinaloa, Tabasco, Tamaulipas y Veracruz sólo se discutieron acciones afirmativas para la renovación del congreso local. Por último, en Chiapas y Baja California Sur la discusión sobre implementación de las acciones afirmativas se desarrolló únicamente para la renovación de los ayuntamientos. Sin embargo, en el apartado sobre el análisis del cumplimiento de la acción afirmativa, se observará que no en todos los casos donde existió esta discusión se implementaron estas acciones.

3) Antecedentes de la acción afirmativa

La discusión sobre la implementación de las acciones afirmativas tuvo lugar gracias a la participación de las autoridades administrativas locales y a la participación y exigencia de la ciudadanía para llevarlas a cabo. Esto significa que en el proceso electoral analizado, la discusión sobre las acciones se debió a dos razones: la primera, debido a que personas u organizaciones sociales acudieron a los institutos electorales locales a solicitar que en los lineamientos para la elección correspondiente se implementaran acciones afirmativas en beneficio de la comunidad LGBTTTIQ+; en segundo lugar, el INE y diversos institutos electorales locales por sí mismos diseñaron acciones afirmativas.

Gráfica 3. Antecedente de la discusión de la acción afirmativa



Fuente: Elaboración propia

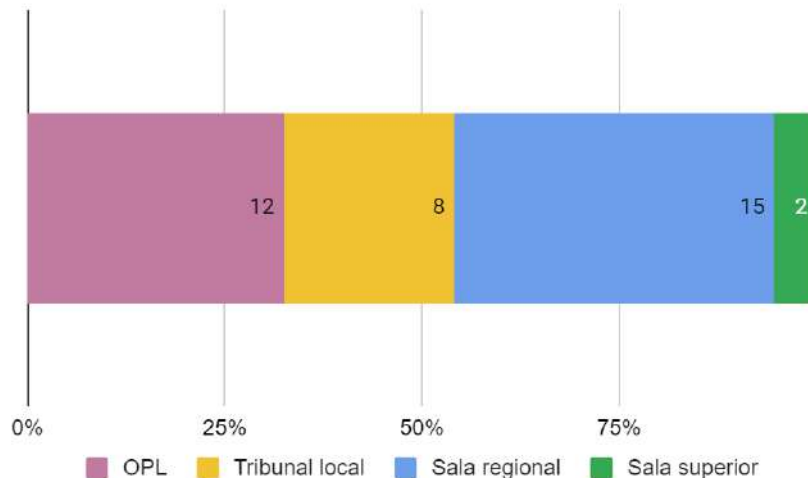
De las 37 acciones afirmativas que fueron discutidas, en Durango, Querétaro (2), Yucatán (2) y Zacatecas (2) esta discusión tuvo su origen en el mismo instituto electoral correspondiente. La discusión de las 30 restantes se debió a la petición al OPL y al INE.

4) Instancias involucradas

La implementación de acciones afirmativas en beneficio de la comunidad LGTBTTIQ+ tuvo como escenario de discusión diversas instituciones. Si bien en algunos estados y a nivel la discusión únicamente correspondió a la autoridad administrativa electoral, en la gran mayoría de estados los lineamientos generales fueron modificados por el tribunal electoral local llegando incluso a ser resueltos en alguna sala regional o, incluso, en la sala superior del TEPJF.

Como se observa en la Gráfica 4, solo 12 de las 37 acciones afirmativas se discutieron y resolvieron al interior del OPL correspondiente. Las 25 restantes fueron impugnadas ante distintas instancias del poder judicial: 8 de ellas se resolvieron en el tribunal local, 15 (la gran mayoría) se resolvieron en la Sala regional correspondiente y 2 de ellas en el caso de Aguascalientes y del acuerdo del Consejo General del INE para la renovación de la Cámara de Diputados se resolvió en Sala superior.

Gráfica 4. Instancias involucradas en la discusión de las acciones afirmativas



Fuente: Elaboración propia

Los estados en donde las acciones afirmativas se resolvieron al interior del OPL fueron Durango, Morelos (2), Puebla (2), Querétaro (2), Sinaloa, Yucatán (2) y Zacatecas (2). Cabe mencionar que en todos ellos se incorporaron acciones afirmativas que garantizaron la participación de personas de la comunidad LGBTTTTIQ+, las cuales no fueron impugnadas.

La impugnación de los acuerdos aprobados por los OPL resueltos por los tribunales locales corresponden a los estados de Baja California Sur, Campeche, Chiapas, Chihuahua, Guerrero, Sonora (2) y Tabasco. Como se observará más adelante en el apartado sobre el análisis del cumplimiento de la acción afirmativa, las decisiones de los tribunales locales y las salas del TEPJF se basaron en criterios distintos, por lo que no en todos los casos la sentencia garantizó la aplicación de una acción afirmativa.

La gran mayoría de los casos se resolvió en la sala regional correspondiente de los estados de Aguascalientes, Baja California (2), Coahuila, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Michoacán (2), Nuevo León (2), Oaxaca (2), Tamaulipas y Veracruz. En este sentido, todas las salas regionales resolvieron al menos un tema relacionado con la aplicación de estas acciones afirmativas. Como se muestra en la Tabla 3, la sala que menos casos resolvió fue la Sala Ciudad de México, mientras que la que más casos resolvió fue la Sala Monterrey.

Tabla 3. Asuntos resueltos por sala regional sobre acciones afirmativas LGBTTTTIQ+

Sala Regional	Asuntos resueltos
Guadalajara	3
Monterrey	5
Xalapa	3
Ciudad de México	1
Toluca	3

Fuente: Elaboración propia

Por último, los asuntos en los que participó la Sala superior del TEPJF fueron 3: el relativo al acuerdo del Consejo General del INE que aseguró la aplicación de acciones afirmativas para la elección federal de Diputaciones y dos que confirmaron las sentencias previas en los estados de Aguascalientes e Hidalgo para asegurar la representación en el congreso local de alguien perteneciente a la comunidad LGBTTTTIQ+.

De la estadística anterior, podemos desprender que los órganos jurisdiccionales, especialmente las Salas Regionales del TEPJF tuvieron un rol destacado en la definición de las acciones afirmativas para la comunidad de la diversidad sexual, ya que fue en el seno de aquellas en donde se terminaron por resolver la mayor parte de los casos. Mención aparte le corresponde a la Sala Superior pues con la resolución del recurso de apelación que cuestionó el primer acuerdo del INE sobre acciones afirmativas, estableció un marco general que orientó las decisiones de las salas, lo que fue confirmado con el fallo sobre el caso de Aguascalientes que fue el precedente para la resolución de los asuntos locales.

Examinación de los argumentos judiciales en torno a la cuota LGBTTTIQ+

En la revisión de los casos que fueron materia de análisis de este informe, encontramos que en diecisiete de cuarenta y cinco comicios tuvieron participación las Salas Regionales y Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. En dos de los casos fue determinante la sentencia de la Sala Superior, mientras que en los quince restantes lo fueron las sentencias de las salas regionales. Respecto al sentido favorable sobre el diseño de las cuotas para la comunidad LGBTTTIQ+ las dos sentencias de Sala Superior y once de las Salas Regionales respaldan los diseños, mientras que cuatro fallos de las Salas Regionales fueron en sentido contrario.

Casos seleccionadas

A continuación presentamos un resumen de los diecisiete casos indicados:

- Aguascalientes fue el primer estado en el que se dió la discusión y el órgano administrativo fue vinculado por el órgano jurisdiccional para el establecimiento de una cuota específica en los lineamientos para los grupos sub representados tanto para el congreso del estado como para los ayuntamientos con base en una sentencia de Sala Superior.
- Baja California no tuvo un diseño de cuota porque la Sala Regional Guadalajara solamente indicó un estudio para su posible aplicación pero no su obligatoriedad.
- Coahuila no tuvo cuotas porque la Sala Regional Monterrey consideró que la demanda fue presentada de forma extemporánea.
- Federal es el único caso que obligó al cumplimiento de un escaño reservado para la comunidad LGBTTTIQ+ conforme a una sentencia de Sala Superior
- Guerrero sí contempló la cuota electoral tanto en el caso de los ayuntamientos como en las candidaturas para el congreso estatal gracias a una sentencia de la Sala Regional CDMX.
- Hidalgo sí tuvo una cuota para la comunidad de la diversidad sexual merced a una sentencia de la Sala Regional Toluca que revocó la determinación del tribunal

electoral del estado que había considerado pertinente la cuota pero para ser aplicada en el siguiente proceso electoral.

- Jalisco no contempló la cuota para la comunidad LGBTTTIQ+ en el acuerdo del OPLE y si bien hubo dos demandas ante las instancias jurisdiccionales, las impugnaciones no fueron firmadas por el demandante y fueron desechadas.
- Michoacán sí contempló la cuota para la comunidad de la diversidad sexual que fue diseñada por el OPLE y confirmada tanto por el tribunal local como por la Sala Regional Toluca.
- Morelos no contempló de inicio la cuota para la comunidad LGBTTTIQ+ por parte del OPLE ante lo que hubo demandas ante el tribunal electoral del estado que ordenó el diseño de la cuota y posteriormente tal determinación fue confirmada por la Sala Regional CDMX.
- Nuevo León solamente consideró las cuotas para la comunidad LGBTTTIQ+ en las postulaciones únicamente para siete Ayuntamientos, considerando los bloques de competitividad, y en la elección del congreso estatal conforme a una sentencia de Sala Regional Monterrey.
- Oaxaca no había contemplado inicialmente la cuota para la comunidad de la diversidad sexual fue mediante una sentencia del tribunal local que después fue confirmada por la Sala Regional en Xalapa que se ordenó la incorporación de la cuota en los lineamientos del OPLE de Oaxaca.
- Veracruz no había contemplado la cuota para la comunidad LGBTBQ+ por lo que hubo demandas ante el tribunal local el cual mediante una sentencia ordenó la incorporación de la cuota, lo que fue confirmado por la sentencia de la Sala Regional en Xalapa.
- Tamaulipas introdujo una variante en la cuota para la comunidad LGBTTTIQ+ al distinguir entre candidaturas binarias de las no binarias con lo que estableció una distinción adicional, lo que fue confirmado por la Sala Regional Monterrey.

De la relación anterior podemos hacer una primera diferenciación notoria: los casos positivos de los negativos, en estos últimos destacan Baja California, Coahuila, Jalisco y Tamaulipas; en los positivos están Aguascalientes, Guerrero, Hidalgo, Morelos, Nuevo León, Oaxaca, Veracruz y el caso federal con la cámara de diputados. Para fines analíticos, en lo que sigue revisaremos, primero, los casos negativos y después los positivos.

3.1 Casos negativos: Baja California, Coahuila, Jalisco y Tamaulipas

En Baja California el órgano administrativo había considerado la posibilidad de diversas cuotas para los grupos vulnerables. Algunos partidos inconformes con la determinación del OPLE bajacaliforniano acudieron a la instancia jurisdiccional local reclamando la extensión de las cuotas, especialmente en lo que correspondía a grupos indígenas y a la comunidad LGBTIQ. El tribunal electoral del estado confirmó el acuerdo del OPLE al considerar que

deberían contemplarse cuotas y acciones afirmativas posibles para la mayor parte de los grupos vulnerables.

En desacuerdo con la determinación de la instancia local, algunos ciudadanos y partidos demandaron en la Sala Regional Guadalajara la inaplicación de las cuotas estipuladas por el acuerdo del órgano administrativo, específicamente en lo correspondiente a la acción afirmativa para indígenas y personas de la diversidad sexual. En una respuesta diferenciada y un tanto cuanto extraña, la sentencia de la sala regional determinó que la cuota para personas indígenas debería mantenerse por estar cubierta por un precepto constitucional.

Sin embargo, en lo relativo a las personas de la comunidad LGBTTTIQ+ la sentencia SG-JDC-15/2021 determinó que el OPLE de Baja California solamente debería aplicar un estudio para analizar su factibilidad pero que no era una obligación incluir tal cuota específica, ya que no existía un mandato constitucional que la considerara obligatoria. Así, en Baja California no hubo una cuota específica para la comunidad de la diversidad sexual.

Por su parte, en el estado de Coahuila la demanda de la cuota fue un tanto cuanto tardía, ya que de origen las peticiones para incorporar la cuota LGBTTTIQ+ fueron planteadas hasta fines enero de 2021 cuando ya había comenzado el proceso electoral local y semanas después de que habían sido emitidos lineamientos para el cumplimiento de la paridad de género y para la atención a grupos sub representados. El problema con lo anterior es que, de inicio, ya había una cierta demora en la petición de los colectivos de la diversidad sexual y justo esa demora fue el argumento central tanto de la autoridad administrativa como de los tribunales electorales para denegar el establecimiento de la cuota para el proceso electoral en curso durante 2021.

En la sentencia SM-JDC-167/2021 la Sala Regional en Monterrey confirmó la resolución dada por el tribunal electoral de Coahuila que, a su vez, dejó firme la respuesta del órgano administrativo que consideró válida la petición de una cuota específica para la comunidad LGBTTTIQ+ pero extemporánea, ya que no fue solicitada con antelación a la fase de pre campañas. Además de lo rezagado en el tiempo, las autoridades responsables consideraron que, de aceptarse la petición de los colectivos de la diversidad sexual, podrían afectarse derechos de otros actores políticos (SM-JDC-167/2021, p. 10 versión PDF) los cuales habían registrado sus pre candidaturas atendiendo a los lineamientos de paridad de género y de grupos étnicos. Finalmente, la sentencia de la sala regional en Monterrey estipula que para el siguiente proceso electoral debe contemplarse el establecimiento de una cuota específica para la comunidad LGBTTTIQ+.

En Jalisco el OPLE no contempló la cuota para la comunidad de la diversidad sexual. Ante esto un ciudadano simpatizante de un partido político e integrante de un colectivo de la comunidad LGBTTTIQ+ demandó ante la instancia jurisdiccional local. El tribunal electoral del estado desechó la demanda porque la misma no fue entregada con la firma autógrafa.

En desacuerdo con la sentencia local, el ciudadano acudió a la Sala Regional Guadalajara para cuestionar la resolución local que indirectamente había confirmado el acuerdo del OPLE. Lo extraño de este caso es que de nuevo el demandante entregó la impugnación sin firma autógrafa, por lo que la sala regional desechó la demanda (SG-JDC-20/2021, p. 1 versión PDF) y, en consecuencia, se mantuvo firme el acuerdo del OPLE que no contempló la cuota para la comunidad de la diversidad sexual .

Otro caso negativo de nuestro análisis es Tamaulipas. En ese estado se contempló una cuota para la comunidad LGBTTTIQ+ estipulando que los partidos procurarían postular personas integrantes de esa comunidad (artículo 23 del Reglamento de paridad). Al estar cifrada en una posibilidad, procurarán, es realmente una cuota débil, ya que al no estar en clave de obligación los partidos podrían o no cumplir con las candidaturas y justo eso sucedió con una impugnación.

En la sentencia SM-JDC-84/2021 de la Sala Regional en Monterrey se razonó que hubo una postulación indebida por el Partido del Trabajo al presentar la postulación de una persona de la comunidad LGBTTTIQ+ que se autoadscribió como una persona no binaria. Esto va a ser una novedad en los argumentos presentados porque más allá de la impugnación específica, los lineamientos aprobados por el órgano electoral solamente planteaban la adscripción a la comunidad de la diversidad sexual sin especificar la distinción entre personas binarias con respecto a personas no binarias.

En la sentencia, la sala regional determinó que el problema de la postulación no era la pertenencia de la persona a la comunidad LGBTTTIQ+ sino la falta de precisión al establecer que la demandante se considera asimismo una persona “...transexual, no binaria...” (SM-JDC-84/2021 p. 1 versión PDF) con lo que se incumplía uno de los supuestos para la paridad de género que era el problema general de la impugnación. Esta variante que introdujo la sentencia de la sala regional implicó una distribución diferente en las candidaturas, ya que la demandante no podría ser contabilizada ni como perteneciente al género femenino ni al masculino al haber una manifestación específica de ser considerada como una persona no binaria.

Así las cosas, si ya la cuota para la comunidad LGBTTTIQ+ era débil al ser potestativa, con la adición del requerimiento de distinción entre personas binarias y no binarias, las posibilidades de cumplimiento se tornaron sumamente bajas. En conclusión, en Tamaulipas hubo una cuota potestativa con bajas posibilidades de cumplimiento.

De los casos que indicamos como negativos puede desprenderse que tanto la omisión en Baja California y Jalisco como la demora en Coahuila y el matiz de persona no binaria en Tamaulipas, propiciaron la misma consecuencia política: la inexistencia de una cuota específica para la comunidad de la diversidad sexual.

3.2 Casos positivos: Aguascalientes, Guerrero, Hidalgo, Michoacán, Morelos, Nuevo León, Oaxaca, Veracruz y Federal

En Aguascalientes el establecimiento de la cuota para la comunidad de la diversidad sexual comenzó con solicitudes de información y luego con peticiones tanto de ciudadanas como de colectivos LGBTTTIQ+ quienes plantearon la necesidad del diseño de una cuota específica. Este fue el primer caso sub nacional en el que las autoridades jurisdiccionales tuvieron que intervenir para obligar al órgano administrativo a incluir una cuota puntual para la comunidad de la diversidad sexual.

En un inicio el órgano administrativo desestimó las peticiones de los colectivos y las personas interesadas. Posteriormente, varias ciudadanas acudieron a la instancia local a fin de que ordenara reparar la omisión del OPLE en Aguascalientes. El tribunal local les dió la razón a las impugnantes y ordenó la incorporación de la acción afirmativa en los lineamientos.

En desacuerdo con el fallo del tribunal local, las ciudadanas acudieron a la sala regional Monterrey que modificó la sentencia local, realizando ajustes a la regulación sobre la acción afirmativa. En desacuerdo con el fallo de la sala regional, un partido político recurrió ante la sala superior la que confirmó la sentencia regional y determinó lo siguiente:

Sentencia que confirma, en lo que fue materia de impugnación, la resolución dictada en el expediente SM-JDC-59/2021 por la Sala Regional correspondiente a la segunda Circunscripción Plurinominal, con sede en Monterrey, Nuevo León, que modificó la decisión del Tribunal Electoral del Estado de Aguascalientes, en el sentido de vincular al Instituto Electoral de esa entidad para que implemente una cuota a favor de las personas de la comunidad LGBTIQ+ y con discapacidad.

Esta decisión se sustenta –en esencia– en las siguientes razones: a) la cuota en favor de las personas de la comunidad LGBTTTIQ+ sí tiene un sustento normativo y fáctico; b) la Sala Monterrey sí motivó y realizó un ejercicio de ponderación para justificar la decisión de establecer una cuota en favor de las personas de la comunidad LGBTTTIQ+; c) el establecimiento de la cuota en la etapa actual del proceso electoral no vulnera los principios de certeza y seguridad jurídica; d) el establecimiento de la cuota no transgrede los principios de autodeterminación y autoorganización de los partidos políticos; e) sería contrario al principio de igualdad y no discriminación afirmar que la cuota establecida es incompatible con la plataforma electoral del PES; y f) los datos personales de quienes aspiren a una candidatura a través de una cuota están protegidos. (SUP-REC-117/2021, p. 1 versión PDF)

El razonamiento de la sala superior es antecedente con lo que se resolvieron los casos positivos en las salas regionales, especialmente los puntos a y d, ya que son la base para considerar que la cuota para la comunidad LGBTTTIQ+ tiene base normativa y es un

requerimiento material de la sociedad, además de que tal acción afirmativa no vulnera la vida interna de los partidos y es procedente en las fases iniciales del proceso electoral. Estos elementos serán la base con lo que resolvieron positivamente las salas regionales los demás casos de postulaciones para congresos locales y ayuntamientos.

Otro caso positivo e interesante por la participación de las autoridades jurisdiccionales fue el del estado de Guerrero. En este caso se contempló la cuota electoral tanto en los ayuntamientos como en las candidaturas para el congreso estatal gracias a una sentencia de Sala Regional Ciudad de México, aunque el origen de la disputa fue diametralmente distinto. Varios colectivos de la comunidad LGBTTTIQ+ habían solicitado el establecimiento de una cuota específica, sin embargo, el órgano administrativo se negó argumentando que debido a la etapa del proceso electoral no era posible contemplar la solicitud planteada. Los colectivos entonces acudieron en demanda ante la instancia jurisdiccional local y en una solución dispar, el tribunal electoral de Guerrero determinó que sí era procedente la cuota específica para la comunidad LGBTTTIQ+ en las candidaturas para los ayuntamientos pero ya era extemporánea para las postulaciones al congreso estatal (TEE/JEC/020/2021). Según el órgano jurisdiccional dicho tratamiento diferenciado obedecía a que en las postulaciones de los ayuntamientos todavía no comenzaba el periodo de registro, mientras que en las candidaturas para el congreso ya se estaban realizando los registros. Fue un argumento de temporalidad y de orden procesal.

En desacuerdo con la sentencia de la instancia local, los colectivos acudieron a la Sala Regional en la CDMX solicitando que se atendieran las postulaciones para el congreso del estado como se había regulado lo correspondiente a las candidaturas en los ayuntamientos. La sala regional en la sentencia SCM-JDC-412/2021 falló de manera favorable para los colectivos y mandató que también se aplicara una cuota específica para la comunidad LGBTTTIQ+ en las postulaciones para el congreso del estado.

Contrariamente al argumento de la temporalidad que sostuvo la instancia local, la Sala Regional en la CDMX consideró que:

...se estima que es posible la reparación de los derechos vulnerados en un plazo breve, dado que el Instituto Electoral ya emitió acciones afirmativas en la postulación de los ochenta ayuntamientos para miembros de la comunidad LGBTTTIQ+, y solo se trataría de implementarlas para la integración del Congreso del estado de Guerrero, lo cual como se anticipó, implicaría sustituir un número de candidaturas mínimo, lo que razonablemente armoniza con el principio de certeza, dado que permite materializar sus derechos de participación política en consonancia con los de igualdad y no discriminación. (SCM-JDC-412/2021, p. 57 versión word)

De la cita anterior se desprende que, mientras para la instancia local había una imposibilidad material, la sala regional con un argumento de contenido y no solamente de procedimiento

consideró posible la incorporación de la cuota para la comunidad LGBTTTIQ+ en lo correspondiente a las candidaturas para el congreso del estado de Guerrero.

En Hidalgo el OPLE inicialmente no había contemplado la cuota para la comunidad de la diversidad sexual. Ante esta omisión un par de ciudadanas acudieron a la instancia jurisdiccional local para que ordenara reparar la omisión. En una sentencia contradictoria, el tribunal estatal determinó que era necesaria la incorporación de la cuota para la comunidad LGBTTTIQ+ pero que su aplicación se realizaría hasta el siguiente proceso electoral y ordenó al OPLE realizar los estudios pertinentes.

El OPLE emitió un nuevo acuerdo en el que contempló la cuota para la comunidad de la diversidad sexual; empero, las ciudadanas antes demandantes acudieron ahora a la Sala Regional Toluca cuestionando la sentencia de la instancia local y el nuevo acuerdo del órgano administrativo.

La sala regional en la sentencia ST-JDC-082/2021 consideró que:

*Los motivos de disenso formulados por la parte actora son **fundados y suficientes**, para revocar la sentencia **TEEH-JDC-025/2021**, del índice del Tribunal Electoral del Estado de Hidalgo, porque los derechos fundamentales de tipo político – electoral no pueden aplazarse para su ejercicio hasta el siguiente proceso electoral, puesto que haría nugatoria e irreparable la participación de esta comunidad en el proceso electoral que transcurre en aquella entidad federativa. (ST-JDC-082/2021 p. 39, versión word, énfasis añadido).*

La sala regional Toluca en su sentencia ordenó que la cuota para la comunidad LGBTTTIQ+ fuera aplicada en el proceso electoral en curso, ya que incluso el órgano administrativo había emitido un nuevo acuerdo que tornaba aplicable la acción afirmativa, contrariamente a lo afirmado por el tribunal local de que no era posible su realización para el proceso electoral de 2021. Así, la Sala Regional Toluca revocó la sentencia local y confirmó el segundo acuerdo del OPLE de Hidalgo.

En Michoacán la cuota para la comunidad de la diversidad sexual estuvo diseñada desde el inicio por el OPLE, sin embargo, hubo sendas demandas ante las autoridades jurisdiccionales. Por su parte, tanto el tribunal electoral del estado como la Sala Regional Toluca en sus respectivas sentencias confirmaron el acuerdo del Instituto Electoral de Michoacán.

En Morelos el OPLE inicialmente no diseñó una cuota específica para la comunidad LGBTTTIQ+ lo que propició demandas ante la instancia jurisdiccional local. El tribunal electoral del estado ordenó al órgano administrativo que estipulara el diseño de una cuota específica, ya que consideró que estaba en condiciones de introducirla en el actual proceso electoral.

Un partido inconforme con la sentencia local acudió en revisión a la Sala Regional CDMX la que confirmó los resolutivos de la instancia local y ratificó la instrucción al OPLE de Morelos para que diseñara la cuota específica para la comunidad de la diversidad sexual (SCM-JRC-19/2021).

Otro caso interesante en nuestra revisión es el de Nuevo León, ya que en ese estado las autoridades electorales determinaron que la cuota específica para la comunidad LGBTTTIQ+ se aplicara de manera integral en las postulaciones del congreso del estado pero no así en las candidaturas para los ayuntamientos, estableciendo solamente como obligatorias las postulaciones en siete municipios del estado, determinados a partir de los bloques de competitividad.

Así, en la sentencia SM-JDC-112/2021 la Sala Regional en Monterrey determinó modificar la sentencia del tribunal local de Nuevo León, estipulando que los razonamientos pronunciados por la instancia local deberían modificarse con la finalidad de establecer la cuota para la comunidad de la diversidad sexual en las postulaciones del congreso del estado y, cuando menos, en siete ayuntamientos tal como lo había determinado el OPLE de Nuevo León el cual consideró que

...podría incrementar la cuota de postulación garantizada de una fórmula o persona en una sola planilla [municipal] en el Estado, a una persona o fórmula en 7 planillas de la entidad, conforme a bloques de competitividad basados igualmente en un criterio poblacional. (SM-JDC-112/2021, p. 14 versión PDF).

El problema con la determinación anterior es que si bien hubo un avance al establecer una cuota específica para la comunidad de la diversidad sexual como lo habían demandado varias organizaciones, lo cual sin duda es un avance, también es cierto que tal impulso quedó matizado al acotar la aplicación de aquella solamente a algunos ayuntamientos del estado (SM-JDC-112/2021, p. 21 versión PDF). En conclusión, en Nuevo León hubo una cuota específica para la comunidad LGBTTTIQ+ pero relativizada por su aplicación solamente en algunos espacios electorales.

En Oaxaca el OPLE no consideró necesario establecer en sus lineamientos de acciones afirmativas una cuota para la comunidad de la diversidad sexual. Ante esta omisión ciudadanos acudieron ante la instancia jurisdiccional local a fin de que se ordenara la reparación de la omisión cometida por el órgano administrativo. El tribunal local falló a favor de los ciudadanos y ordenó al OPLE la incorporación de la cuota para la comunidad LGBTTTIQ+.

Un partido político en desacuerdo con la sentencia local acudió a la Sala Regional Xalapa en revisión a fin de controvertir el fallo del tribunal oaxaqueño. La sala regional confirmó la sentencia de la instancia local y determinó en su resolución que era viable la incorporación de la cuota para la comunidad de la diversidad sexual, ya que aquella “...no vulnera los

principios de certeza ni de seguridad jurídica ni transgrede los principios de autodeterminación y autoorganización de los partidos políticos.” (SX-JRC-019/2021, p. 3 versión word), que habían sido los puntos esgrimidos por el partido político para la inaplicación de la acción afirmativa en el actual proceso electoral.

En Veracruz al igual que en Oaxaca, la sentencia de la Sala Regional Xalapa confirmó la incorporación de una cuota para la comunidad LGTBTTIQ+ al establecer que aquella acción afirmativa no vulnera la autodeterminación y organización interna de los partidos políticos (SX-JRC-17/2021 p. 2, versión PDF).

El último caso positivo que revisamos es el de la cámara de diputados a nivel federal. En un principio el INE emitió un acuerdo en el que propuso algunas medidas afirmativas para ciertos grupos sociales subrepresentados históricamente. Algunos ciudadanos y un partido político acudieron en apelación ante la sala superior del TEPJF reclamando diversas limitaciones del acuerdo inicial del INE.

La sala superior en su sentencia SUP-RAP-121/2020 ordenó modificar el acuerdo a fin de incluir un conjunto integral de acciones afirmativas para grupos sociales en situación de vulnerabilidad o de atención prioritaria. Una de esas acciones justo fue la correspondiente a la comunidad de la diversidad sexual, que no había sido contemplada en el acuerdo inicial. Así, la sentencia de la sala superior determinó que:

...es necesario tomar acciones que racionalmente estén dirigidas a lograr una auténtica representación social en los órganos gubernamentales, máxime en aquellos que se erigen como un conglomerado de representantes de la población nacional, conformada pluriculturalmente, y no solo por hombres y mujeres, o por personas con discapacidad, sino por una diversidad de género, de edad, de condición social, de origen étnico, entre muchos otros géneros que ameritan contar con una representación efectiva en los órganos legislativos, como en el caso es la Cámara de Diputaciones del Honorable Congreso de la Unión. (SUP-RAP-121/2020 p. 93, versión PDF).

*En tal virtud, esta Sala Superior considera extender los efectos ordenados en este apartado, a fin de que el CGINE determine los grupos que ameritan contar con una representación legislativa, y de inmediato diseñe las acciones o medidas afirmativas necesarias y efectivas tendentes a lograr la inclusión de representantes populares de esos grupos o comunidades, mediante la postulación de candidaturas por los PP o las COA, en el entendido de que necesariamente deberá incluir a las personas con discapacidad, y **podrá hacerlo con todos aquellos [grupos vulnerables] que considere pertinente o que racionalmente puedan alcanzar un grado de representación política en la Cámara de Diputados a renovarse en el actual proceso electoral.** (SUP-RAP-121/2020 pp. 93-4, versión PDF énfasis añadido).*

El INE en acatamiento de la sentencia de la sala superior emitió un nuevo acuerdo en el que contempló diversas acciones afirmativas. En la que corresponde a la comunidad LGBTTTIQ+ estipuló que:

...a efecto de avanzar en la optimización de la protección y el ejercicio de los derechos político-electorales de la comunidad de la diversidad sexual, se considera idóneo avanzar en la adopción de una acción afirmativa que promueva el acceso de este sector de la población a candidaturas a cargos de elección popular a fin de generar una masa crítica, especialmente a diputaciones federales por el principio de mayoría relativa, por tratarse la Cámara de Diputados del órgano que representa la pluriculturalidad del país. (Acuerdo INE/CG18/2021 p. 88, versión PDF)

Por ello, se estima que debe ser exigible a los partidos políticos y coaliciones, un piso mínimo que permita expandir los derechos de la comunidad de la diversidad sexual que se encuentren dentro de este grupo a partir de una masa crítica, postulando al menos 2 (dos) fórmulas de candidaturas integradas por personas de la diversidad sexual en cualquiera de los 300 Distritos que conforman el país, de mayoría relativa, y 1 (una) fórmula por el principio representación proporcional, la cual podrá postularse en cualquiera de las cinco circunscripciones, debiendo ubicarse en los primeros diez lugares de la lista.

Las 3 (tres) postulaciones deben realizarse de manera paritaria (2/1) con la mínima diferencia por tratarse de un número non. La medida que se implementa no es contraria ni vulnera el principio de paridad de género, pues ambas pueden coexistir a partir de que comparten el objetivo de eliminar cualquier discriminación o exclusión estructural, y son para optimizar la inclusión de grupos que se han visto en situación de desventaja, por lo que no afecta ni desproporcionada o irrazonablemente el referido principio. (Acuerdo INE/CG18/2021 p. 89, versión PDF).

Con la regulación anterior, la acción afirmativa para la comunidad de la diversidad sexual se convirtió en un escaño reservado porque al estipular el segundo acuerdo del INE la obligatoriedad de la candidatura en uno de los diez primeros lugares de alguna de las listas de representación proporcional, el efecto que se buscaba es que, al menos, una candidatura ingresara a la cámara de diputados a través de la vía proporcional, específicamente entre los partidos mayores que serían los que más probablemente obtendrían los escaños necesarios para que ingresara una persona de la comunidad LGBTTTIQ+.

Análisis comparado de las determinantes para el cumplimiento y acceso de la comunidad LGBTTTIQ+ a espacios de representación popular

En este apartado se lleva a cabo un análisis comparado con el objetivo de conocer los aspectos que comparten los casos en donde se incorporó una acción afirmativa para la comunidad LGBTTTIQ+ y se logró acceder a un puesto de representación popular.

De los 45 casos detectados con sentencias, solamente se analizarán aquellos en donde la comunidad LGBTTTIQ+ cuenta con una acción afirmativa y, además, se logró acceder a un puesto de representación popular. De todos los casos en nueve la comunidad de la diversidad ganó un puesto de representación. Sin embargo, entre estos casos hay dos excepciones, el Estado de México y Guanajuato, entidades que no aprobaron algún tipo de cuota y, en consecuencia, quedan excluidos del análisis comparado.

En total, son siete casos para comparar, seis estados (Aguascalientes, Hidalgo, Morelos, Nuevo León, Sinaloa y Veracruz) y el caso de la Cámara de Diputados a nivel nacional. De ellos, se contrasta como surge la cuota de la comunidad de la diversidad, el actor que inició la solicitud de la acción afirmativa, si el sentido del instituto electoral ante la petición fue positiva o negativa, si hubo intervención del Tribunal Local (TL), una Sala Regional (SR) del TEPJF y/o de la Sala Superior del Tribunal en sentido positivo o negativo respecto a la cuota de la comunidad LGBTTTIQ+, el mecanismo que se utilizó (cuota, escaño reservado o porcentaje en candidaturas) y el principio de representación por el cual se ganó (Mayoría Relativa o Representación Proporcional).

Se analiza el actor para identificar si la creación de la cuota fue por iniciativa de la autoridad electoral administrativa o surgió a petición de un ciudadano, una organización de la sociedad civil o partidos políticos que exigían la aplicación de la cuota. De esta forma se puede identificar si la ciudadanía recurre a las instituciones electorales para hacer valer sus derechos políticos como una estrategia.

Se analiza la acción del instituto electoral para conocer si fue el organismo electoral el encargado de iniciar y hacer valer la cuota de género desde un inicio sin tener que recurrir a los tribunales electorales y, en caso de que haya una intervención judicial, esta sea reafirmando la postura del instituto electoral a favor de la acción afirmativa.

La intervención del tribunal local, así como de la Sala Región y la Sala Superior del TEPJF tiene por objeto conocer la postura de las cortes en cuanto a la defensa de la acción afirmativa. Además, de identificar si hubo posturas contrarias o en el mismo sentido en cuanto a la cuota de la comunidad LGBTTTIQ+.

Por último, el mecanismo utilizado (cuota, escaño reservado o porcentaje en candidaturas) y el principio de representación por el cual se ganó el espacio de representación (Mayoría

Relativa o Representación Proporcional) es analizado para identificar si hay una relación directa en cuanto al componente que asegura el acceso a los cargos de representación popular.

La idea de este último elemento a comparar se basa en los estudios respecto a las cuotas de género en América Latina, en donde se ha llegado a la conclusión de que las listas cerradas y bloqueadas junto con el principio de representación proporcional aseguran que incrementen mayor número de mujeres a los congresos. En sentido contrario, las acciones afirmativas estipuladas en elecciones de mayoría relativa y en donde la cuota solo es considerada para las candidaturas, las ciudadanas tienen poca probabilidad de acceder a los puestos de representación.

Uno de los primeros descubrimientos del análisis comparado respecto a la efectividad de la cuota de la comunidad LGBTTTIQ+ es que no hay homogeneidad en los resultados, es decir, no hay diversos elementos que compartan los estados en donde ha accedido a un puesto de representación un miembro de la comunidad de la diversidad como puede observarse en la Tabla 4.

Tabla 4. Casos y características en los que la comunidad LGBTTTIQ+ ganó un espacio

	Estado	Antecedente	Actor	Sentido OAE	Sentido TL	Sentido SR	Sentido SS	Mecanismo	¿Se obtiene? sí o no	MR/ RP
1	Aguascalientes	Petición	Ciudadano	Negativo	Negativo	Positivo	Positivo	Cuota	Sí	RP
2	Federal	Petición	Ciudadano	Positivo			Positivo	Escaño reservado en RP	Sí	RP
3	Hidalgo	Petición	Organización de la sociedad civil o colectivo	Positivo	Positivo	Positivo		Porcentaje en candidatura	Si	MR
4	Morelos	Petición	Ciudadano	Positivo	Positivo	Positivo	-	Cuota	Sí	RP

5	Nuevo León	Petición	Organización de la sociedad civil o colectivo	Negativo	Positivo	Positivo	-	Cuota	Sí	RP
6	Sinaloa	Petición	Ciudadano	Positivo	-	-	-	Porcentaje en candidatura	Si	MR
7	Veracruz	Petición	Ciudadano	Positivo	Positivo	Positivo	-		Sí	RP

Fuente: Elaboración propia

A partir de los resultados, podemos señalar que nos encontramos ante casos diferentes y resultados similares. Es decir, que cada una de las entidades son diferentes para explicar las razones por las cuales haya accedido un miembro de la comunidad LGBTTTIQ+ a un puesto de representación popular.

El único aspecto que comparten los siete casos es que en todos los casos se realizaron peticiones para la integración de la acción afirmativa a favor de la comunidad de la diversidad sexual y estas fueron realizadas por ciudadanos y organizaciones de la sociedad civil o colectivo.

En cuanto al sentido en el que resuelve el instituto electoral, encontramos que, con excepción del caso de Aguascalientes, en todos los demás la postura de la autoridad de administración electoral fue a favor de la creación de la cuota.

Ante la decisión de los institutos electorales en el caso de Sinaloa no hay una intervención por parte del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. En todos los demás, la última estancia es una de las salas regionales del tribunal, con excepción del caso federal y en Aguascalientes en donde la Sala Superior es la que resuelve.

Puede señalarse, en cuanto a la intervención de las cortes, son una condición suficiente más no necesaria para explicar la creación y cumplimiento de la cuota de la diversidad sexual en los casos en donde esta comunidad logró acceder a un puesto de representación pública.

Respecto al mecanismo utilizado en cada una de las cuotas, encontramos que no hay una tendencia pues tenemos entre estos casos escaños reservados, porcentajes en candidaturas y cuota. Destaca el caso de Veracruz en donde no hay un mecanismo explícito.

Por último, en cuanto al principio de representación, tenemos una tendencia en la que cinco de los siete casos ingresaron por representación proporcional contra dos del sistema de mayoría relativa. Esto muestra una aproximación a señalar que el principio de representación proporcional favorece que la comunidad LGBTTTIQ+ obtenga un espacio de representación proporcional. Mientras que el principio de mayoría relativa, si bien no niega el acceso si puede representar un mayor desafío.

Los resultados con este análisis comparado nos muestran la diversidad de situaciones ante las cuales se edificó una cuota para la comunidad LGBTTTIQ+, en donde el tiempo, los actores que intervinieron, entre otros factores, determinaron que miembros de esta comunidad ganaran una elección y accedieran a un cargo de representación.

Retos y desafíos

En esta última sección del informe, planteamos una serie de elementos que consideramos pueden ser contemplados en una agenda de reformas y de posibles investigaciones sobre las acciones afirmativas para grupos sociales de atención prioritaria y, en específico, lo correspondiente a la cuota para la comunidad de la diversidad sexual.

Un primer elemento a considerar es la necesidad de adecuar el régimen convencional porque el estado mexicano ha realizado una diferenciación que no termina de ser comprensiva, entre acuerdos y tratados internacionales que son vinculantes y, por ende, obligatorios para el estado frente a otros instrumentos internacionales que no son vinculantes. El problema de esta decisión es que no son claros los motivos o las razones para determinar a cuáles adherirse de manera vinculatoria y a cuáles no hacerlo. También, es complicada esa diferenciación porque obliga a que las autoridades, especialmente las jurisdiccionales, tengan que hacer una distinción de los derechos que tutelan los tratados que son vinculatorios de los que no lo son, lo que genera una prelación que parte de la constitución, luego va al bloque de convencionalidad y distingue en el interior de éste entre instrumentos obligatorios y potestativos.

Un segundo elemento a considerar es la aplicación general de medidas como las contempladas en el acuerdo del INE que fue la respuesta a la sentencia de Sala Superior que mandató el establecimiento de las acciones afirmativas para los grupos sociales de atención prioritaria. Es claro con la revisión de acuerdos y sentencias locales que los OPLE y los tribunales estatales tomaron determinaciones dispares, disímbolas y, en ocasiones, francamente contradictorias respecto a estas acciones afirmativas. Para el futuro es necesario que los órganos locales consideren las determinaciones de órganos nacionales porque en algunos casos ni siquiera fue adoptada la medida en algunos estados como Jalisco, Ciudad de México y el Estado de México

Un situación notoria de la necesidad anterior son las resoluciones de los tribunales locales que son francamente conservadoras frente a las sentencias de las Salas Regionales y de Sala Superior que, en su gran mayoría, respaldaron el establecimiento de la acción afirmativa para la comunidad LGBTTTTIQ+, lo que denota claramente un contraste de perspectivas entre las instancias jurisdiccionales que muestran posturas encontradas en la temática.

Una tercera problemática a considerar es la necesaria relación entre las diferentes acciones afirmativas y de estas mismas con los principios de paridad y de re elección. La necesidad de relacionar las acciones afirmativas es porque ante un número determinado de escaños, lo que se resuelva a favor de una acción específica, termina impactando en las demás acciones. Algo similar sucede con los principios de paridad y de re elección, aunque al ser estos de índole constitucional se encuentran en una prelación diferente a la de las acciones afirmativas que hasta el día de hoy no están formuladas como principios constitucionales, salvo la relativa excepción de la cuota para comunidades de pueblos indígenas.

Finalmente, un elemento indispensable que se desprende de la investigación es la necesaria capacitación para partidos, institutos, tribunales y personas en lo general sobre la composición de la comunidad de la diversidad sexual. Es claro que existe un gran desconocimiento sobre cada uno de los grupos que integran la sigla LGBTTTTIQ+ y también sobre sus perspectivas, expectativa y la adecuada aplicación de candidaturas por medio de esta cuota. Así las cosas, es indispensable que los órganos electorales, específicamente los nacionales, impulsen una agenda amplia de capacitación sobre todas las acciones afirmativas.

Por último, es necesario que se mantenga la observación electoral y, de hecho, debería ampliarse a un observatorio permanente que logre sistematizar estudios e investigaciones como los realizados en el marco de la convocatoria del 2021 y, además, la iniciativa tendría que ampliarse a otras instituciones como las universitarias para lograr un pluralismo de visiones que enriquezcan la observación electoral.

Conclusiones

A partir del informe, podemos señalar cuatro conclusiones del análisis de las sentencias emitidas por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación respecto a su Sala Superior, sus salas regionales, así como los tribunales electorales de los estados, en cuanto a la acción afirmativa de la comunidad LGBTTTTIQ+ en el proceso electoral de 2021.

La primera, que a diferencia de otras cuotas, la acción afirmativa que se construye entre el INE y el TEPJF respecto a la comunidad de la diversidad se basa en acuerdos internacionales que no son vinculatorios en todos los casos para el Estado mexicano como sucede con la convención de Yogyakarta. Además, que la aparición de la mayoría de las sentencias se generan tras peticiones que hicieron ciudadanos, en su mayoría colectivos, para la defensa de sus derechos político-electorales.

La segunda, en cuanto a las resoluciones de las cortes en materia electoral, destaca que la Sala Superior y las salas regionales del TEPJF resolvieron en la mayoría de los casos de forma proactiva en defensa de los derechos políticos de la comunidad LGBTTTIQ+. A diferencia de los tribunales de los estados, quienes construyeron las sentencias más conservadoras en el proceso electoral de 2021 en el tema.

Tercera, con el informe se visualiza la complejidad de armonizar las distintas acciones afirmativas en México (indígenas, afroamericanos, discapacitados, comunidad LGBTTTIQ+) con los mandatos constitucionales de paridad de género y la reelección. Labor que se encuentra en manos del INE, los OPLs, los tribunales locales y el TEPJF de acuerdo a la elección en cuestión.

Como cuarta y última, se puede señalar que uno de los principales problemas que encontraron instituciones y partidos es el desconocimiento que prevalece para identificar a los distintos grupos que perviven en la comunidad LGBTTTIQ+ y, en consecuencia, aplicar de una forma adecuada la cuota. Lo anterior se vislumbra en la sentencia SM-JDC-84/2021 de Tamaulipas en la que se discute el concepto de binario y no binario, así como su aplicación en la cuota de la diversidad.

En un balance de conjunto se puede señalar que si bien las medidas tomadas en sede administrativa y jurisdiccional fueron, en lo general, adecuadas también es cierto que es necesario precisar los alcances de las acciones afirmativas para todos los grupos social e históricamente sub representados porque el problema central con las decisiones tomadas es que fueron contingentes, esto es, reflexionadas y aplicadas de forma casuística con lo que no hay garantía que en un futuros comicios sean implementadas de la misma forma, ya que su aplicación estuvo relacionada al caso concreto.

Al respecto la jurisdicción electoral mexicana debe explorar un camino diferente intentando establecer medidas generales que se denominan políticas judiciales para estabilizar los criterios de interpretación y aplicación, a fin de superar la casuística y que los demandantes conozcan, de manera previa, las posibilidades que tienen de ganar el asunto vía impugnación o, en caso contrario, comprender desde el inicio que tienen pocas posibilidades de que su demanda sea fallada de forma positiva para sus intereses.

Finalmente, en lo concerniente a las acciones afirmativas para todos los grupos y, en específico, para las personas integrantes de la comunidad de la diversidad sexual es preciso establecer que aquellas deben trascender la etapa de la postulación porque si el diseño de la cuota solamente se deja en el ámbito de las candidaturas es altamente probable que su impacto se diluya en la etapa de los resultados como se demostró con el presente estudio, dando como consecuencia que los grupos social e históricamente sub representados se mantengan en esta misma condición de exclusión política.

Bibliografía

Báez Silva, Carlos y Gilas, Karolina (2016), “La convencionalidad en materia electoral y el artículo 99 constitucional”. En *Derechos del pueblo mexicano: México a través de sus constituciones*. Miguel Ángel Porrúa. México.

Boris, E. (1998), Fair Employment and the Origins of Affirmative Action in the 1940s. *NWSA Journal*, 10(3), 142-151. Disponible <http://www.jstor.org/stable/4316606>

Botero Urquijo, Diego (2018), Matrimonio igualitario en clave de derechos: un acercamiento al debate en América Latina a partir de la secularización de la sociedad. *Revista Latinoamericana de Bioética*, 18(35-2), 11-32. <https://doi.org/10.18359/rbi.3390>

Bryman, Alan (1988), *Quantity and Quality in Social Research*. New York: Routledge.

Cazarín Martínez, Angélica (2011), *Democracia, género y justicia electoral en México*. TEPJF. México.

Dahl, Robert. A. (1997), *La poliarquía. Participación y oposición*. Editorial Tecnos. Madrid.

Durango Alvarez, Gerardo (2016), “Las acciones afirmativas como mecanismos reivindicadores de la paridad de género en la participación política inclusiva: Ecuador, Bolivia, Costa”. En *Revista de Derecho*, núm. 45, pp. 137-168. Disponible en: <https://doi.org/10.14482/dere.45.7975>

Gilas, Karolina (2014), *Con las cuotas no basta. De las cuotas de género y otras acciones afirmativas*. TEPJF. México.

González Oropeza Manuel, Gilas Karolina y Baéz Carlos (2016), *Hacia una democracia paritaria. La evolución de la participación política de las mujeres en México y sus entidades federativas*. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. México.

Hernández Sampieri, Roberto (2014), *Metodología de la Investigación Social* (6ta edición). México: McGrawHill Education

Hirschl, Ran (2004), *Towards Juristocracy: The Origins and Consequences of the New Constitutionalism*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

Huntington, Samuel (1998), *La Tercera Ola. La democratización a finales del siglo XX*. Paidós, Buenos Aires.

Instituto Nacional Electoral (INE) (2021), Numeralia de Procesos Electorales 2021-2021. Disponible en <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/118602/numeralia-final05082021.pdf?sequence=3&isAllowed=y>

Jones, James E. (1988), “The Origins of Affirmative Action”. *UC Davis Law Review*, 21, pp. 383-419. Disponible: <https://repository.law.wisc.edu/s/uwlaw/item/24913>

Kazez, Ruth (2009), Los estudios de caso y el problema de selección de la muestra. Aportes del sistema de matrices de datos. *Subjetividad y Procesos Cognitivos*, 13(1), 1-17.

López Sánchez, Ericka (2021), Reconocimiento de derechos LGBTIQ+ en América Latina. figshare. Preprint. <https://doi.org/10.6084/m9.figshare.14496063.v1>

López Sánchez, Ericka y Hernández Juárez, Tzintli (2020), No hay libertad política sin libertad sexual: a 50 años de Stonewall. *Revista Alteridades*, 30(59), 57-70.

Mozaffar, Shaheen y Schedler, Andreas (2003), El estudio comparado de la gobernación electoral. *Apuntes Electorales*, 12(1), 77-103.

Nieto Castillo, Santiago (2014), Control de convencionalidad y la reforma constitucional en materia de derechos humanos, 30 Cuadernos de Divulgación de la Justicia Electoral, TEPJF, México.

Orozco Henríquez, José de Jesús (2014), Control de la convencionalidad en materia electoral, 29 Cuadernos de Divulgación de la Justicia Electoral, TEPJF, México.

Rodríguez Zepeda, Jesús (2017), “Tratamiento preferencial e igualdad: el concepto de acción afirmativa”. En González Luna Teresa, Rodríguez Zepeda Jesús y Sahuí Maldonado Alejandro, *Para discutir la acción afirmativa. Teorías y normas. Volumen 1*. Universidad de Guadalajara.

Thompson, José (2017), “Derechos políticos”. En IIDH y TEPJF, *Diccionario Electoral*. Costa Rica/México. Pp. 311-321.

Vallinder, Torbjörn (1994), “The judicialization of Politics. A World-wide phenomenon: Introduction”. In *International Political Science Review*. Vol. 15. Num. 2. Pp. 91-99.

Vallinder, Torbjörn (1995), “When the courts go marching in”. En Tate, Neal y Vallinder, Torbjörn (editores), *The Global Expansion of Judicial Power*. New York University Press. Estados Unidos. Pp. 13-26.

Leyes utilizadas en la investigación

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral

Lista de Acuerdos de las autoridades administrativas electorales utilizadas en la investigación

INE/CG18/2021 Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que en acatamiento a la sentencia dictada por la sala superior del Tribunal Electoral del Poder

Judicial de la Federación en el expediente SUP-RAP-121/2020 y acumulados, se modifican los criterios aplicables para el registro de candidaturas a diputaciones por ambos principios que presenten los partidos políticos nacionales y, en su caso, las coaliciones ante los consejos del instituto, para el proceso electoral federal 2020-2021, aprobados mediante acuerdo INE/CG572/2020.

Lista de sentencias utilizadas en la investigación

SUP-JDC-781/2002.

Jurisprudencia 3/2005.

SUP-RAP-121/2020 y acumulados, Sala Superior, Recurso de apelación y juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano.

SX-JRC-17/2021, Sala Xalapa, Juicio de revisión constitucional electoral.

SX-JRC-019/2021, Sala Xalapa, Juicio de revisión constitucional electoral.

SM-JDC-112/2021, Sala Monterrey, Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano.

SCM-JRC-19/2021, Sala CDMX, Juicio de revisión constitucional electoral.

ST-JDC-082/2021, Sala Toluca, Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano.

SCM-JDC-412/2021, Sala CDMX, Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano.

SUP-REC-117/2021, Sala Superior, Recurso de reconsideración.

SM-JDC-84/2021, Sala Monterrey, Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano.

SG-JDC-20/2021, Sala Guadalajara, Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano.

SM-JDC-167/2021, Sala Monterrey, Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano.

SG-JDC-15/2021, Sala Guadalajara, Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano.

TEE/JEC/020/2021, Tribunal Electoral de Guerrero, Juicio Electoral.