

VOCES SILENCIADAS:

LA LUCHA POR LA JUSTICIA ELECTORAL
Y LOS DERECHOS POLÍTICOS DE LAS
MINORÍAS EN **MÉXICO, 2024**

COORDINADORES

OMAR DE LA CRUZ CARRILLO
LUIS ALFREDO CORTEZ LLAMAS
EDWIN CUITLÁHUAC RAMÍREZ DÍAZ



VOCES SILENCIADAS:
LA LUCHA POR LA JUSTICIA
ELECTORAL Y LOS DERECHOS
POLÍTICOS DE LAS MINORÍAS
EN MÉXICO, 2024

VOCES SILENCIADAS: LA LUCHA POR LA JUSTICIA ELECTORAL Y LOS DERECHOS POLÍTICOS DE LAS MINORÍAS EN MÉXICO, 2024

Omar de la Cruz Carrillo
Luis Alfredo Cortez Llamas
Edwin Cuitláhuac Ramírez Díaz
Coordinadores



Esta obra fue sometida a un riguroso proceso de evaluación doble ciego. La primera etapa consistió en dictaminar los capítulos recibidos por parte de dos académicos especialistas en el tema; la segunda estribó en la evaluación de la obra en su conjunto por dos investigadores distintos, miembros del Sistema Nacional de Investigadoras e Investigadores (SNI) de la Secretaría de Ciencia, Humanidades, Tecnología e Innovación (SECIHTI).

Voces silenciadas: la lucha por la justicia electoral y los derechos políticos de las minorías en México, 2024 / coordinadores, Omar de la Cruz Carrillo, Luis Alfredo Cortez Llamas, Edwin Cuitláhuac Ramírez Díaz. Mexicali, Baja California: Universidad Autónoma de Baja California, 2026.

1 recurso en línea, 337 p.; gráficas.

ISBN: 978-607-640-114-9

1. Ley electoral - - México. 2. Derecho electoral - - México - - Interpretación y construcción. I. de la Cruz Carrillo Omar, coord. II. Cortez Llamas, Luis Alfredo, coord. III. Ramírez Díaz, Edwin Cuitláhuac, coord. IV. Universidad Autónoma de Baja California. V. t.

KGF3053 V62 2026

**VOCES SILENCIADAS:
LA LUCHA POR LA JUSTICIA ELECTORAL Y LOS DERECHOS POLÍTICOS DE LAS MINORÍAS EN MÉXICO, 2024**

*Omar de la Cruz Carrillo
Luis Alfredo Cortez Llamas
Edwin Cuitláhuac Ramírez Díaz
Coordinadores*

Primera edición: junio 2026

© D.R. 2026 Omar de la Cruz Carrillo
Luis Alfredo Cortez Llamas
Edwin Cuitláhuac Ramírez Díaz

Universidad Autónoma de Baja California
Av. Álvaro Obregón y Julián Carrillo s/n, Col. Nueva
C.P. 21100, Mexicali, Baja California.
www.uabc.mx

ISBN: 978-607-640-114-9
<https://doi.org/10.59760/6401149>

Diseño: Fernando Bouzas Suárez

Queda prohibida la reproducción parcial o total, directa o indirecta, del contenido de la presente obra, sin contar previamente con la autorización expresa y por escrito de los editores, en términos de lo así previsto por la Ley Federal de Derechos de Autor y, en su caso, por los tratados internacionales aplicables.

Índice

Introducción.	7
<i>Paola Parra Garcia</i>	

Acciones afirmativas desde el Sistema Interamericano de Derechos Humanos.	25
<i>Camilo A. Cruz Merchán</i>	
<i>Miriam Guadalupe Gutiérrez Mora</i>	

Voto por sentencia: análisis de las impugnaciones sobre el derecho al voto de las personas en prisión preventiva en México, 2024.	53
<i>Luis Eduardo Medina Torres</i>	
<i>Melissa Amezcua Yepiz</i>	

Derechos políticos de las personas con discapacidad. Una mirada desde la jurisdicción electoral.	83
<i>Edwin Cuitláhuac Ramírez Díaz</i>	
<i>Ambar Escobar España</i>	

Inclusión en juicio: análisis de las sentencias de personas afromexicanas en el proceso electoral 2023-2024.	115
<i>Vladimir Marquez Romero</i>	
<i>Yolanda Franco Durán</i>	

En resistencia judicial: análisis de las sentencias de la cuota LGBTTTIQ+ en las elecciones de México de 2024	141
<i>Omar de la Cruz Carrillo</i>	
<i>Luis Alfredo Cortez Llamas</i>	
<i>Cuaubtémoc López Guzman</i>	

Análisis de sentencias en materia de la acción afirmativa
indígena en el proceso electoral concurrente 2023-2024 . . 159
David Flores Paredes

Derechos políticos de los mexicanos residentes en
el extranjero: Un análisis de las sentencias en materia
electoral en la elección de 2024 181
Belem Ana Luz Aguilar Arias
Alan Iván Padilla Salas

Sobre las autorías 209

Introducción

PAOLA PARRA GARCIA

La justicia electoral mexicana se encuentra en una encrucijada. Por un lado, dispone de uno de los arreglos regulatorios más progresistas de la región, sustentado en instituciones especializadas y en una jurisprudencia que ha establecido estándares clave para la protección de las minorías. Sin embargo, desde la ciencia política, su estudio ha estado dominado por un enfoque institucionalista¹ centrado en las reglas formales, el diseño institucional y las competencias jurisdiccionales, lo que ha limitado el análisis del comportamiento judicial y de los efectos de las decisiones en la competencia política.

Esta perspectiva adquiere renovada relevancia ante los cambios recientes en la designación de los árbitros electorales, tanto en el Instituto Nacional Electoral como en el Tribunal Electoral, ya que dichas decisiones inciden directamente en la configuración de las acciones afirmativas y en la dinámica política que se desprende de su aplicación. En este sentido, la obra dio seguimiento al proceso electoral en tres momentos clave, lo que permitió observar cómo las decisiones jurisdiccionales se fueron articulando en distintas fases del proceso. Al mismo tiempo, ofrece un marco analítico que puede marcar un precedente de cara a las próximas elecciones.

1 Desde esta perspectiva, los tribunales electorales se analizan principalmente en términos de competencias legales, arquitectura normativa y relaciones formales con otros poderes del Estado. La noción de accountability horizontal desarrollada por O'Donnell (1998) ha sido central para esta aproximación, al ubicar a la justicia electoral como un mecanismo interinstitucional de control en regímenes democráticos. Sin embargo, en contextos caracterizados por rasgos de democracia delegativa, este enfoque tiende a asumir la eficacia del control jurisdiccional como un atributo institucional, sin examinar empíricamente las condiciones políticas.

Este enfoque ha permitido comprender el papel de la justicia electoral como una pieza clave del entramado democrático; sin embargo, también ha delimitado de manera restrictiva su objeto de estudio, generando vacíos analíticos importantes y propiciando la predominancia de investigaciones descriptivas y normativas sobre enfoques explicativos y evaluativos. Esta limitación puede obstaculizar la comprensión de los procesos causales que producen dinámicas de exclusión e inclusión, así como de las intervenciones orientadas a corregirlas.

En contraste, el enfoque del comportamiento judicial, desarrollado en la ciencia política comparada, plantea que las decisiones de los tribunales están condicionadas por incentivos políticos, equilibrios de poder y contextos institucionales específicos. Los trabajos de Zucco y Pérez-Liñán (2016), así como de Osorio y Ríos-Figueroa (2017), muestran que las cortes en América Latina no actúan de manera aislada, sino que responden a dinámicas estratégicas que influyen en sus niveles de activismo o autocontención.

No obstante, este enfoque ha sido escasamente aplicado al estudio sistemático de la justicia electoral en México, lo que limita la comprensión de las variaciones decisionales y de la autonomía judicial en la práctica. Además, estos trabajos destacan un problema teórico central: la insuficiente integración del poder y el conflicto en el análisis de la justicia electoral.

La presente obra aborda la justicia electoral mexicana desde la perspectiva de la representación política, retomando la distinción propuesta por Hanna Pitkin (1967) entre representación descriptiva y representación sustantiva. Mientras la primera se refiere a la presencia proporcional de mujeres, pueblos indígenas y otros grupos en los órganos legislativos, la segunda alude a la capacidad de esos representantes para impulsar políticas que respondan a los intereses de sus comunidades.

En este marco, las acciones afirmativas se convierten en un instrumento clave. Han permitido corregir desigualdades descripti-

vas al incrementar la participación de grupos históricamente marginados; sin embargo, su verdadero desafío radica en garantizar que dicha presencia se traduzca en una representación sustantiva.

El libro, al dar seguimiento al proceso electoral en tres momentos, muestra cómo las decisiones jurisdiccionales han incidido en esta doble dimensión de la representación. De este modo, aporta evidencia crítica sobre los avances y las tensiones que acompañan la construcción de una democracia inclusiva.

No obstante, el objeto de estudio de la justicia electoral ha tendido a equiparar la representación con la regularidad procedimental, sin evaluar si las resoluciones jurisdiccionales fortalecen o debilitan la representación sustantiva, particularmente en contextos de desigualdad política.

Por su parte, el enfoque de la calidad de la democracia ofrece herramientas analíticas para evaluar el desempeño de la justicia electoral más allá del cumplimiento formal de la legalidad. Desde la perspectiva de Morlino (2014), la justicia electoral incide en dimensiones centrales de la democracia, como la rendición de cuentas, la igualdad política y el respeto efectivo de los derechos. Sin embargo, persiste un problema teórico asociado a la desconexión entre diseño institucional y desempeño democrático.

De manera complementaria, el enfoque centrado en el control democrático del poder, retomando los aportes de O'Donnell (1998), analiza la justicia electoral como un contrapeso institucional en contextos con déficits de rendición de cuentas. No obstante, este marco teórico suele emplearse de forma predominantemente descriptiva, sin ser operacionalizado como una herramienta analítica que permita evaluar empíricamente la capacidad de la justicia electoral para limitar abusos de poder y garantizar derechos políticos.

En este contexto, entre 2019 y 2025, el ámbito de la justicia electoral ha sido particularmente dinamizado por reformas constitucionales en procesos electorales marcados por un alto conflicto

jurisdiccional, particularmente la elección federal de 2024, la cual se presenta como un punto de inflexión decisivo.

Ello se debe al uso generalizado de acciones afirmativas ampliadas, que permitió consolidar el acceso formal a posiciones de representación política mediante el aumento significativo de candidaturas indígenas y la consecución de la paridad de género en todos los niveles de elección popular (Instituto Nacional Electoral [INE], 2025).

Simultáneamente, la Defensa Pública Electoral del TEPJF fortaleció su cobertura institucional y la representación de grupos priorizados en la elección, con miras a reducir las barreras de acceso a la justicia electoral, especialmente en contextos de vulnerabilidad socioeconómica y territorial (Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación [TEPJF], 2024).

En ese contexto, Voces Silenciadas tiene como objetivo contribuir en una veta poco explorada: explicar y analizar las impugnaciones presentadas a las acciones afirmativas de comunidades y pueblos indígenas, personas con discapacidad, afrodescendientes, LGBTTTIQ+, personas mexicanas residentes en el extranjero y personas en prisión preventiva, durante el proceso electoral de 2024 en México.

La obra reúne y analiza un corpus de 135 sentencias emitidas por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación durante el proceso electoral 2023-2024, organizadas en seis ejes temáticos que abarcan a los principales grupos sociales sujetos de acciones afirmativas —indígenas, personas con discapacidad, comunidades afro mexicanas, población LGBTTTIQ+, mexicanos residentes en el extranjero y personas en prisión preventiva—.

A este análisis se suman precedentes paradigmáticos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, que sirven como referencia regional para comprender la progresividad de los derechos políticos en América Latina, así como los estándares interamericanos relevantes para el caso mexicano. De esta manera, la obra

ofrece una visión integral de las tensiones y avances en materia de inclusión y justicia electoral en México.

En ese sentido, se inició un seguimiento diario durante el proceso electoral 2023-2024, con el propósito de otorgar estructura y continuidad al registro de cada caso. De esta manera fue posible sistematizar la información y construir una base de datos a partir de cada registro, que para cada capítulo, se diseñó bajo un esquema jerárquico de codificación, el cual permite registrar de manera uniforme los casos y analizarlos con criterios comparables.

Cada registro representa un caso y está organizado en bloques temáticos que responden a una lógica: se inicia con la identificación del caso, se avanza hacia la descripción de los actores y las pretensiones, se documentan los actos impugnados y las respuestas jurisdiccionales, y finalmente se evalúa la coherencia jurisprudencial.

El primer bloque, relativo a la identificación del caso, incluye datos como el consecutivo, la fecha, el estado y el tipo de elección. Estos elementos permiten ubicar cada registro en tiempo y espacio, y constituyen la base para clasificarlo dentro del proceso electoral. El segundo bloque se centra en los sujetos y sus pretensiones, registrando quién interpone la impugnación y cuál es la solicitud planteada. A continuación, se documentan los actos impugnados y la sentencia emitida por el tribunal local, lo que ofrece una primera aproximación a la respuesta institucional frente a la controversia.

El cuarto bloque de numeración codifica la resolución jurisdiccional, especificando el sentido de la decisión y el mecanismo empleado, lo que permite observar si la autoridad ratificó, modificó o innovó respecto de la decisión inicial. Posteriormente, se incorporan las referencias documentales, como enlaces y boletines oficiales, que garantizan la trazabilidad y el acceso directo a las fuentes primarias. Finalmente, se registra el criterio jurisprudencial, que sintetiza la consistencia o variación en la ruta de sentencias y constituye el núcleo del análisis comparado.

La lógica de llenado de los campos responde a reglas precisas: los campos numéricos siguen una secuencia automática; los campos de texto controlado se capturan mediante listas cerradas para evitar variaciones; los campos descriptivos se redactan en formato estandarizado con mayúscula inicial y nombre completo; y los campos de referencia se consignan con URL completas y respaldo documental en carpetas de archivo. Esta estandarización asegura uniformidad en el registro y facilita la explotación estadística y cualitativa de la información.

La relación entre los campos establece una ruta analítica que conecta cada dimensión del caso: primero se identifica y clasifica, luego se registran los actores y sus demandas, se documenta el acto impugnado y la respuesta inicial, se codifica la resolución definitiva, se asegura la trazabilidad documental y, finalmente, se evalúa la coherencia jurisprudencial. De esta manera, la base de datos no solo organiza información, sino que construye un itinerario analítico que permite seguir el proceso completo de las acciones afirmativas en el ámbito electoral.

El propósito de esta estructura es múltiple. En primer lugar, busca la uniformidad, al garantizar que todos los casos se registren bajo la misma lógica. En segundo lugar, asegura la comparabilidad, ya que los campos categóricos permiten realizar análisis estadísticos y establecer patrones. En tercer lugar, garantiza la trazabilidad, al ofrecer acceso directo a las fuentes originales. Finalmente, posibilita el análisis jurisprudencial, al sintetizar en el campo de criterio la consistencia de las resoluciones emitidas por distintas instancias.

En ese sentido, la construcción de las bases de datos se convierte en un instrumento metodológico que articula lo normativo con lo empírico y lo jurídico con lo político. De ese modo se retoma la tipología de representación propuesta por Hanna Pitkin —descriptiva, simbólica y sustantiva—, la estructura permite evaluar no solo la presencia formal de las acciones afirmativas,

sino también su efectividad práctica y su capacidad de transformar la representación política en México.

Este seguimiento permitió identificar áreas de oportunidad poco exploradas, como la cuota LGBTTTTIQ+, frente a otros ámbitos más trabajados como mujeres e indígenas.

Con ello, el libro visibiliza desde múltiples perspectivas, los avances, tensiones y desafíos que enfrenta la democracia mexicana en su búsqueda de inclusión, permitiendo identificar no solo los avances normativos e institucionales en materia de justicia electoral, sino también las tensiones, contradicciones y efectos diferenciados que estos producen en los distintos grupos sociales analizados.

Hasta ahora la literatura académica sobre justicia electoral en México puede organizarse analíticamente en al menos seis ejes temáticos interrelacionados, reflejando tanto la expansión funcional del sistema de justicia electoral como la diversificación de enfoques teóricos y metodológicos empleados para su estudio.

En primer lugar, los estudios relacionados con los pueblos indígenas y los sistemas normativos internos han documentado consistentemente la evolución jurisprudencial del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) hacia el reconocimiento del pluralismo jurídico y el derecho a la autodeterminación comunitaria.

Desde enfoques histórico-jurídicos y análisis jurisprudenciales, esta literatura ha sistematizado más de tres décadas de fallos, destacando avances en criterios como la autoidentificación indígena, la obligación de realizar consultas comunitarias y la validación de elecciones celebradas bajo normas internas (Hernández Hernández, 2020; Durand Alcántara, 2024). Investigaciones más recientes han comenzado a incorporar evidencia empírica localizada, especialmente en procesos electorales municipales y estatales; sin embargo, su alcance analítico es a menudo limitado, con poca comparación interregional.

En el plano empírico, una de las principales carencias identificadas es la ausencia de estudios longitudinales que permitan evaluar el impacto sostenido de las sentencias del TEPJF, de las acciones afirmativas y de las reformas electorales recientes en las trayectorias políticas de las personas pertenecientes a minorías.

En los estudios sobre pueblos indígenas y sistemas normativos internos, predomina el análisis casuístico y de corto plazo, centrado en procesos electorales específicos o en sentencias emblemáticas, sin seguimiento sistemático sobre sus efectos reales en la representación sustantiva, la gobernanza comunitaria o la permanencia en los cargos.

Además de una carencia de estudios longitudinales que den cuenta de las trayectorias políticas de personas pertenecientes a grupos minoritarios, faltan investigaciones sistemáticas sobre los obstáculos cotidianos que enfrentan para participar en la vida política.

Un segundo eje ampliamente desarrollado corresponde a la paridad de género y la representación política de las mujeres. La literatura reconoce a México como un referente regional en la institucionalización de la paridad constitucional y en su exigibilidad jurisdiccional, particularmente a través de la intervención del TEPJF como garante del principio de igualdad sustantiva (Freidenberg y Gilas, 2022).

Estudios cuantitativos recientes analizan los efectos de la paridad en el acceso a cargos de elección popular durante los comicios de 2024, mientras que investigaciones cualitativas evidencian la persistencia de prácticas de simulación, exclusión y resistencia local, especialmente en contextos indígenas y comunitarios; si bien donde los avances en el acceso formal a candidaturas y cargos han sido ampliamente documentados, existen escasos estudios que evalúen el ejercicio efectivo del poder, la asignación de responsabilidades institucionales o las trayectorias políticas posteriores de las mujeres electas.

Por un lado, esta laguna en el campo de estudio profundiza cuando se consideran dimensiones interseccionales, prácticamente ausentes en los análisis cuantitativos disponibles, si bien los estudios han permitido visibilizar la brecha entre el acceso formal, aún falta evidencia empírica sobre el ejercicio efectivo del poder político (Gilas y Christiansson, 2024; Burguete, 2020).

El tercer eje se centra en la violencia política contra las mujeres por razón de género (VPMRG). Este campo combina análisis institucionales basados en registros administrativos, como el Registro Nacional de Personas Sancionadas del INE, con estudios críticos apoyados en bases de datos independientes y metodologías mixtas (Data Cívica, 2024).

La evidencia empírica acumulada coincide en señalar un subregistro estructural, así como limitaciones normativas e institucionales para prevenir, sancionar y reparar integralmente este tipo de violencia, particularmente cuando convergen dinámicas de violencia criminal y control territorial por el crimen organizado, es decir, distinguir analíticamente entre violencia política, violencia de género y violencia político criminal.

De igual manera, los enfoques conceptuales existentes pueden no ser adecuados para explicar la complejidad de los fenómenos examinados. Necesitamos teorizar de manera más sofisticada sobre lo que significa “democracia inclusiva sustantiva” más allá de la presencia numérica de minorías en posiciones electas.

La diferencia entre representación descriptiva y sustantiva aún necesita ser completamente teorizada y operacionalizada empíricamente. La tensión entre el universalismo de los derechos y los particularismos identitarios, entre la certeza electoral y la flexibilidad cultural, entre la protección contra mayoritaria y la legitimidad democrática, requiere una elaboración conceptual.

El cuarto eje se centra en personas con discapacidad, las lagunas en el campo de conocimiento son más pronunciadas donde la producción académica es escasa y predominantemente normativa. A pesar de la existencia de diagnósticos institucionales y proto-

colos de accesibilidad, prácticamente no existen investigaciones que documenten la experiencia electoral de las personas con discapacidad, su participación como candidatas o el impacto real de las acciones afirmativas implementadas en los procesos electorales recientes.

En el plano analítico y teórico, la revisión evidencia una débil conceptualización de la democracia inclusiva sustantiva, particularmente en los estudios transversales sobre justicia electoral y protección de minorías (eje cinco).

Aunque la justicia electoral es reconocida como una institución contramayoritaria clave para la legitimidad democrática, persiste una tensión no resuelta entre el universalismo de los derechos político-electorales y el reconocimiento de particularismos identitarios, culturales y territoriales. Esta tensión se expresa con especial claridad en los debates sobre pluralismo jurídico, autodeterminación indígena y certeza electoral, sin que la literatura haya desarrollado marcos analíticos suficientemente robustos para abordarla de manera sistemática (Ojesto Martínez Porcayo, 2024; Arriola Echaniz, 2024).

La interseccionalidad (eje seis), aunque cada vez más presente en el discurso institucional y en algunos estudios exploratorios, carece aún de modelos teóricos consolidados en el ámbito electoral. Los trabajos existentes tienden a reconocer la concurrencia de múltiples formas de discriminación por género, etnicidad, discapacidad o territorio, pero no desarrollan herramientas analíticas capaces de capturar su complejidad ni de traducirla en criterios jurisdiccionales y políticas públicas.

Desde una perspectiva metodológica, el campo continúa dominado por enfoques normativos, jurisprudenciales e institucionales, con una presencia limitada de investigación empírica comparada entre entidades federativas. Son escasos los estudios que contrastan de manera sistemática la implementación de acciones afirmativas, criterios jurisdiccionales o mecanismos de acceso a la

justicia electoral en distintos contextos subnacionales, a pesar de la marcada heterogeneidad territorial del país.

Asimismo, la literatura revela una casi inexistente incorporación de metodologías participativas que integren las experiencias, percepciones y estrategias de los propios sujetos de derechos, lo que restringe la comprensión del funcionamiento real de la justicia electoral desde una perspectiva situada.

Notablemente, se presentan tres vías inexploradas: i) la evaluación empírica del efecto de las resoluciones electorales en la participación política efectiva de las minorías; ii) el análisis interseccional que considera la superposición de múltiples formas de discriminación; y iii) estudios comparativos subnacionales que permitan identificar variaciones territoriales en el acceso a la justicia electoral.

En este sentido, el libro propone una aproximación integral que articula dimensiones conceptuales, jurisprudenciales y empíricas a través del análisis sistemático de acciones afirmativas, criterios jurisdiccionales y experiencias empíricas durante el proceso electoral 2023-2024.

Voces Silenciadas, destaca una contribución crítica tanto para el estudio de la justicia electoral en México y América Latina, articula múltiples niveles de análisis —regional, nacional y subnacional— y aborda una pluralidad de sujetos de derechos.

A través de enfoques normativos, jurisprudenciales, empíricos y comparativos, los capítulos reunidos permiten identificar tanto los avances en materia de inclusión como las resistencias institucionales y sociales que persisten en la consolidación de una democracia plural.

Desde el plano conceptual, el análisis de Cruz Merchán y Gutiérrez Mora ancla el debate en el marco del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, estableciendo estándares regionales que sirven de referencia para evaluar la experiencia mexicana.

Este aporte resulta crucial para comprender la justicia electoral no como un fenómeno aislado, sino como parte de un entramado normativo internacional que exige coherencia y progresividad. Su aportación resulta fundamental, en tanto establece el marco conceptual y normativo regional que sirve como referencia obligada para comprender la configuración progresiva de los derechos políticos de las minorías en América Latina.

El capítulo de Medina Torres y Amezcua Yépiz sobre el voto en prisión preventiva constituye un hito temático y metodológico, al ampliar el campo de estudio hacia poblaciones tradicionalmente excluidas del sufragio. Su análisis demuestra el poder emancipador de la justicia electoral a la luz de las restricciones históricas, y cuestiona la universalidad del derecho al voto en México.

En el ámbito de la discapacidad, el trabajo de Ramírez Díaz y Escobar España documenta la construcción progresiva de criterios jurisdiccionales con enfoque de inclusión, pero también visibiliza las barreras estructurales que persisten. Su aporte invita a reflexionar sobre la distancia entre reconocimiento formal y efectividad práctica, un dilema recurrente en las acciones afirmativas.

El estudio de Márquez Romero y Franco Durán sobre las comunidades afromexicanas articula un enfoque histórico y político que permite comprender las acciones afirmativas como mecanismos de reparación y reconocimiento. Sin embargo, también evidencia los límites de la justicia electoral para responder plenamente a demandas largamente invisibilizadas.

Por su parte, el análisis de Flores Paredes sobre la acción afirmativa indígena introduce un enfoque cuantitativo que permite identificar tendencias decisorias del TEPJF. Su contribución aporta evidencia empírica sobre el impacto de la jurisdicción electoral en la ampliación de la representación descriptiva indígena, del mismo modo, su estudio señala la necesidad de evaluar la calidad sustantiva de la representación.

El capítulo de Aguilar Arias y Padilla Salas sobre la acción afirmativa migrante amplía el horizonte hacia un enfoque trans-

nacional de los derechos políticos. Ejemplificando cómo la ciudadanía en el extranjero ha servido como una defensa activa de sus derechos a través de desafíos, el estudio sugiere que debería haber una atención más amplia con la clave global de la democracia mexicana y a las necesidades de una diáspora cada vez más activa.

Finalmente, el análisis desarrollado por de la Cruz Carrillo, Cortez Llamas y López Guzmán sobre la cuota LGTBT+ aporta una lectura crítica sobre los límites de la justicia electoral como agente de inclusión. Al evidenciar resistencias institucionales y una tendencia jurisdiccional poco expansiva, el capítulo advierte sobre el riesgo de retrocesos y la necesidad de fortalecer los mecanismos de representación para garantizar la diversidad política.

De esa forma, los capítulos permiten comprender que la justicia electoral mexicana ha avanzado en la incorporación de acciones afirmativas, pero lo ha hecho de manera desigual, fragmentada y en ocasiones poco robusta. La obra muestra que las acciones afirmativas no deben entenderse únicamente como instrumentos normativos, sino como procesos políticos y sociales atravesados por tensiones entre inclusión y resistencia, entre reconocimiento formal y efectividad sustantiva.

También se identifican tres cuestiones pendientes en la agenda de investigación futura. Primero, una necesidad de estudios de impacto exhaustivos que midan la efectividad de las reformas y su aplicación en los procesos electorales más recientes.

En segundo lugar, la necesidad de crear investigaciones e intervenciones con aspectos que incluyan formas decoloniales, interseccionales y participativas que puedan representar la variedad de experiencias de discriminación. Tercero, la necesidad de sistemas de información para monitorear sistemáticamente la participación política de las minorías, de modo que los obstáculos y violaciones de sus derechos puedan ser detectados en una etapa más temprana.

La consolidación de una democracia inclusiva en México requiere ir más allá de una multiplicación de normas y procedimien-

tos. Requiere fortalecer la construcción de medios de rendición de cuentas para garantizar que los derechos reconocidos oficialmente se conviertan en capacidades prácticas para actuar políticamente bajo condiciones de igualdad. La justicia electoral puede ser una herramienta efectiva para la inclusión; aun siendo efectiva, siempre será una cuestión de voluntad política, más que de adoptar pequeñas reformas, sino de reorientar las relaciones de poder a través de las cuales la exclusión ha sido históricamente sostenida.

El camino tomado en las últimas décadas ha registrado avances, pero el camino por delante es aún más largo. La producción académica que siga será clave para reconocer los desafíos persistentes, en desarrollo y en proporcionar el conjunto necesario de supuestos para informar el desarrollo de políticas públicas.

Este libro abona a subsanar varias lagunas en el campo del conocimiento, también abre nuevas líneas de investigación, la de mayor incertidumbre es la elección popular de jueces y magistrados; con la reforma judicial de 2025 añade una dimensión crítica, pues aunque la ampliación de mecanismos de inclusión en la selección judicial puede interpretarse como una extensión del paradigma de acciones afirmativas, diversos estudios advierten riesgos de politización, incertidumbre institucional, implementación de cuotas de género y debilitamiento de la imparcialidad (Polis México, 2025).

Así, *Voces Silenciadas* sistematiza experiencias recientes y propone una agenda de investigación crítica que se esfuerza por: (i) evaluar el impacto real de las acciones afirmativas en la representación de fuerzas políticas; (ii) analizar las luchas institucionales y sociales que reducen su alcance; (iii) profundizar en los aspectos comparativos e interamericanos de la justicia electoral; y (iv) considerar las consecuencias de estas medidas en la calidad de la democracia. En este sentido, el libro es una referencia vital para entender las dificultades de construir una democracia inclusiva en la región.

Bibliografía

- ARRIOLA Echaniz, Ignacio, 2024, La justicia electoral como elemento de cierre del sistema democrático, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México.
- BURGUETE, Araceli, 2020, “Paridad de género y violencia política en municipios indígenas de Chiapas”, en Revista Pueblos y Fronteras Digital, vol. 15, CIMSUR-UNAM, México, e-477.
- DATA Cívica; México Evalúa y Animal Político, 2024, Votar entre balas: Violencia político-criminal en México (2023–2024), Data Cívica, México, disponible en: <https://datacivica.org/votar-entre-balas/>
- DURAND Alcántara, Carlos Hugo, 2024, “Derechos político-electorales de los pueblos indígenas y democracia intercultural en México”, en Justicia Electoral, núm. 33, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, pp. 45-78.
- FREIDENBERG, Flavia y Karolina Gilas, 2022, “Paridad de género y justicia electoral en México”, en Revista Mexicana de Derecho Electoral, núm. 21, UNAM, México, pp. 11-39.
- GILAS, Karolina y Marcus Christiansson, 2024, “Paridad en todo: Resultados y desafíos tras las elecciones federales de 2024”, en Revista Mexicana de Estudios Electorales, vol. 8, núm. 2, SOME, México, pp. 55-82.
- HERNÁNDEZ Hernández, Angélica, 2020, La justicia electoral para los pueblos indígenas en México: un análisis a treinta años de reconocimiento constitucional, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México.
- INSTITUTO Nacional Electoral, 2025, “Gracias a las acciones afirmativas, más candidaturas para grupos vulnerables en 2024”, Central Electoral, INE, México, 8 de agosto, disponible en: <https://centralectoral.ine.mx/2025/08/08/gracias-a-las-ac->

ciones-afirmativas-mas-candidaturas-para-grupos-vulnerables-en-2024/

MORLINO, Leonardo, 2014, *La calidad de la democracia*, UNAM, México.

OJESTO Martínez Porcayo, Flavio, 2024, *La justicia electoral y su legitimidad democrática*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México.

O'DONNELL, Guillermo, 1998, "Horizontal accountability in new democracies", en *Journal of Democracy*, vol. 9, núm. 3, Johns Hopkins University Press, Baltimore, pp. 112-126.

OSORIO, Carlos A. y Julio Ríos-Figueroa, 2017, "Courts and democratic consolidation in Latin America", en *Comparative Politics*, vol. 49, núm. 3, City University of New York, Nueva York, pp. 345-364.

OROZCO Henríquez, Jesús, 2017, *Justicia electoral y democracia en América Latina*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México.

PITKIN, Hanna Fenichel, 1967, *The concept of representation*, University of California Press, Berkeley.

POLIS México, 2025, "Los claros oscuros de la reforma al Poder Judicial mexicano y las elecciones judiciales de 2025", dossier B, núm. 21, vol. 2, UAM-Iztapalapa, disponible en: <https://polismexico.izt.uam.mx/index.php/rp/issue/view/91/30>

REGISTRO Nacional de Personas Sancionadas en Materia de Violencia Política contra las Mujeres en Razón de Género, 2024, *Estadísticas de personas sancionadas por VPMRG*, Instituto Nacional Electoral, México.

TRIBUNAL Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2024, *Informe de labores 2024-2025*, TEPJF, México, disponible en: <https://www.te.gob.mx/>

Zucco, Cesar y Aníbal Pérez-Liñán, 2016, “Judicial behavior in new democracies: Evidence from Latin America”, en *Journal of Politics*, vol. 78, núm. 1, University of Chicago Press, Chicago, pp. 1-15.

Acciones afirmativas desde el Sistema Interamericano de Derechos Humanos

CAMILO A. CRUZ MERCHÁN
MIRIAM GUADALUPE GUTIÉRREZ MORA

Introducción

No existe, ni es deseable, la noción de estándares internacionales en torno a las acciones afirmativas, pues dentro de cada región los grupos relegados socialmente varían de acuerdo a sus configuraciones estructurales e institucionales²; no obstante, es posible identificar algunas similitudes en las recomendaciones, prácticas e instituciones. Estas similitudes, además, se retroalimentan de las recomendaciones, lineamientos y discusiones construidas desde las instituciones intergubernamentales y supranacionales.

En el caso de América Latina, cada sociedad política ha introducido dentro de sus órdenes jurídicos y políticos, con menor o mayor alcance, una serie de innovaciones democráticas dirigidas al reconocimiento diferencial de los derechos políticos de la diversidad de grupos que las integran y sobre los cuales han existido diversas formas de desigualdad producto de configuraciones estructurales racializadas, patriarcales o con necesidades básicas insatisfechas en diversos niveles y órdenes.

2 Sobre este particular resulta importante resaltar que la configuración e identificación de un grupo tradicionalmente discriminado o marginado es compleja dadas las transformaciones propias de los órdenes sociales como de las estrategias de resistencia o asimilación adelantadas individualmente por los sujetos dentro de una estructura de desigualdad (Somell, 2004, pág. 10).

Además, a contramano de otras regiones, en América Latina, el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, integrado tanto por las declaraciones de Derechos Humanos emanadas de la Organización de Estados Americanos (OEA), como por la institucionalidad pública de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Corte Interamericana de Derechos Humanos, constituye un precedente en la interpretación nacional de las garantías y derechos humanos³.

El presente artículo explora tanto en el ámbito conceptual como en el ordenamiento interamericano la configuración de la noción de acciones afirmativas en el marco de los derechos políticos electorales en el ámbito latinoamericano, a partir de la revisión de la literatura sobre acciones afirmativas, así como de la producción jurisprudencial y casuística emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Esto con el objetivo de identificar los estándares mínimos regionales de reconocimiento de derechos políticos a las poblaciones tradicionalmente excluidas de la esfera pública y de la vida democrática en la región, para cerrar con la discusión en torno a la incorporación del concepto en el sistema jurídico mexicano y en especial en el caso del sistema electoral del estado de Jalisco.

Como conclusión, el trabajo pone de presente la configuración regional de una definición de la igualdad y no discriminación como derechos humanos fundamentales basada en el reconocimiento de la importancia de la efectiva transformación de las condiciones de desigualdad por sobre la universalidad formal. Esto ha derivado, para el caso de los derechos políticos, en el incentivo desde el ámbito regional de transformaciones jurídicas, institucionales y de políticas públicas dirigidas a la efectiva inclusión

3 Sobre el rol de la Corte Interamericana en el constitucionalismo latinoamericano, cabe resaltar que algunos autores identifican que, aunque no ha adquirido por completo una función constitucional, los estándares influyen en la construcción de jurisprudencia nacional, como también, en la difusión regional de los estándares y criterios construidos por las cortes nacionales (Sobre este punto ver Aguilar, 2010; Fajardo-Arturo, 2008).

en condiciones de igualdad para mujeres y los diversos grupos en situación de vulnerabilidad tales como la población perteneciente a la diversidad sexual, las personas pertenecientes a los pueblos originarios, personas con discapacidad, entre otros.

Las acciones afirmativas como concepto y su relación con los derechos políticos

Aunque el término de acción afirmativa tiene su origen práctico en las discusiones del contexto anglosajón, especialmente del ámbito estadounidense de las prácticas de discriminación positiva, la figura específica de la acción afirmativa que se utiliza en el ordenamiento latinoamericano fue configurada por el orden jurídico-político europeo (Durango, 2016, nota al pie 1).

Esa diferencia de orígenes se expresa no solo en una diferenciación significativa entre discriminación positiva y acción afirmativa sino también en el significante, pues, aunque se usen como sinónimos en parte de la literatura en castellano, la acción afirmativa de matriz europea tiene como implicancia el reconocimiento de la existencia de condiciones de desigualdad en el goce efectivo de los derechos producto de condiciones étnico-raciales, pero también de género o capacitantes entre otras.

También, desliga la búsqueda de igualdad positiva de la estructural desigualdad producida por la discriminación, aun cuando sean usadas como vías para la promoción de grupos tradicionalmente discriminados (Ballester, 1996).

No es un acto de compensación, dirigido en particular a los grupos que han sido víctimas de discriminación, sino un esfuerzo colectivo por transformar una estructura desigual y garantizar el goce efectivo e igualitario de los derechos. Lo que no implica negar la agencia de los colectivos tradicionalmente subordinados en la identificación, denuncia y transformación de la condición de desigualdad, sino que pone de presente el que la reivindicación

de un grupo es condición necesaria para el goce colectivo de los derechos.

Entonces, la figura jurídica europea se fundamenta en la idea del sujeto como parte de un colectivo, por lo cual las medidas e instrumentos atienden a grupos (Ballester, 1996, pág. 66), mientras que la figura jurídica de la discriminación positiva, al menos para el ordenamiento norteamericano, parte de la consideración del individuo como centro de la acción jurídico-política, por lo que el propósito es el de reparar de forma individual la limitación al goce de derechos y por ende la garantía al sujeto como unidad de la condición de equiparación de oportunidades.

Esto se traduce en una variación significativa en torno a las estrategias y acciones destinadas a la garantía de igualdad. Las definiciones basadas en la reparación individual se concentran en el establecimiento de espacios, cuotas o incentivos para la incorporación de sujetos pertenecientes a los grupos tradicionalmente excluidos. En cambio, las definiciones colectivas de las acciones afirmativas se dirigen a transformar, simbólica o materialmente el rol del grupo dentro de la sociedad.

Trazada esta primera diferenciación es pertinente aproximarse a los elementos que constituyen el concepto. Soto (2009) propone una definición de acción afirmativa constituida por siete características generales: enfrentan desigualdades de hecho, fácticas o existentes; materializadas en actos concretos; aplicables tanto en el ámbito público como en la gestión privada; que requieren de un marco institucional; aplicables en diversos ámbitos de la discusión pública; que buscan resultados tangibles y tienen plazos determinados (Soto, 2009, pág. 71-72).

Las acciones afirmativas parten de reconocer la complejidad de la noción de igualdad, en particular, de la necesidad de distinguir entre la igualdad formal, es decir la igualdad como sujetos de los marcos jurídicos, y la igualdad sustantiva, las condiciones bajo las cuales es imposible asignar las mismas consecuencias de la norma sobre los sujetos. Es decir, es necesario “establecer cuándo, cómo

y por qué hay que equiparar o diferenciar en el trato a las personas, conductas o situaciones” (De Lucas, 1996, pág. 493).

Mosquera et al. (2009), en una extensa revisión de literatura, tanto académica como institucional pública, determinan como elementos constitutivos de la definición de acciones afirmativas a las siguientes dimensiones: acceso a servicios específicos de mejoramiento de la calidad de vida; justificadas por un pasado de discriminación y una política de reparación (Mosquera et al. 2009, pág. 78).

La noción de acción afirmativa está entrelazada con la representación, pues desde sus orígenes, el espíritu de la discusión ha estado enfocado en la garantía de condiciones particulares de inclusión de grupos tradicionalmente discriminados (Somell, 2004, pág. 6). Es decir, toma en consideración como factores de diferenciación la situación de los sujetos dentro de la sociedad, esto es, la dimensión colectiva del sujeto (Ballesteros, 1996, pág. 72), por lo que se asume el que la transformación del grupo pasa por el acceso y visibilidad de representantes de dicho grupo subordinado o sujeto de trato desigual.

Las acciones surgen como una herramienta para combatir la discriminación directa o indirecta. La discriminación directa es aquella en que la normatividad y la institucionalidad pública determinan un tratamiento diferenciado, injustificado y desfavorable (Villanueva, 2009, pág. 271). La discriminación indirecta, en cambio, se produce cuando criterios formalmente igualitarios derivan en “consecuencias desiguales perjudiciales” (Ballesteros, 1996, pág. 68). Por esto, las acciones afirmativas constituyen una “reparación de discriminaciones anteriores y de promoción de iguales oportunidades” (Ballesteros, 1996, pág. 60).

Estas desigualdades se trazan tanto en la existencia de barreras para el acceso efectivo a las instituciones, como también en la existencia de prejuicios culturales, expresiones de violencia simbólica, sobre el reconocimiento y valía de los sujetos y barreras estructurales en el acceso a recursos.

Pensar las estructuras de desigualdad remite a diversas fuentes, pero dos entradas pueden resultar relevantes para definir el problema. Por una parte, las definiciones sobre la violencia de Galtung (2016) y, por otra, las nociones de injusticia y opresión construidas por Young (2000). Estas discusiones permiten construir una aproximación multidimensional a la desigualdad y en particular, a la interacción entre sujeto y sociedad.

Para Galtung (2016) la violencia se expresa como privación de derechos humanos fundamentales, lo que de manera parsimoniosa define el autor como la imposibilidad de los sujetos de construir escenarios de felicidad y prosperidad, como también de la satisfacción de las necesidades básicas (Galtung, 2016, pág. 150).

A partir de dicha definición surgen distintas clases de violencias. La violencia directa refiere a actos de agresión física a grupos sociales o sujetos particulares. La violencia estructural se refiere a las dinámicas de explotación y dominación sobre un grupo social, lo cual implica ejercicios de poder e institucionalización de las desigualdades. Por último, la violencia cultural expresa la legitimación social de la desigualdad, tanto dentro del grupo social como en la alienación de los sujetos subordinados.

Young (2000) define las estructuras de opresión como los impedimentos sistemáticos dirigidos a la inmovilización o disminución de un grupo (Young, 2000, pág. 108). Los mismos se expresan en la explotación, la marginación, la carencia de poder, el imperialismo cultural y la violencia sistémica.

Desde un criterio operativo el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación define las desigualdades como “las restricciones que algunas personas enfrentan en su libertad, bienestar o en el acceso al ejercicio de derechos como consecuencia de la pertenencia a un grupo social determinado, que no necesariamente sufren quienes forman parte de otro, al tener más oportunidades o más fácil acceso a algunos beneficios” (Hernández, 2019, pág. 513).

Siguiendo este impulso operativo, las acciones afirmativas deben ser consideradas como mecanismos de “perfeccionamiento de la democracia” (Soto, 2009, pág. 69) en el entendido de que constituyen instrumentos para la garantía efectiva de la igualdad de derechos entre las y los integrantes de la sociedad. Tienen por principio el garantizar la construcción de condiciones de igualdad “iniciales”, es decir, de permitir unas condiciones de igualdad en la competencia entre sujetos (Soto, 2009, pág. 70). Y en particular, expandir la ciudadanía en términos sustantivos (Mosquera et al. 2009, pág. 72).

En cuanto a las formas básicas en que se pueden materializar como políticas públicas las acciones afirmativas son a través de cuotas o cupos especiales; el establecimiento de sistemas de preferencias; la asignación de metas y plazos para la consecución de dichos resultados; el establecimiento de medidas especiales de difusión y orientación; la creación de programas de capacitación; el diseño de programas o campañas de concientización y persuasión; el establecimiento de programas de incentivos para la inclusión dentro de las instituciones y organizaciones; programas de condiciones y el establecimiento de mecanismos internos de control y evaluación (Soto, 2009. pág. 77-78).

Por último, las acciones afirmativas están pensadas para tener un carácter temporal y limitado (Sowell, 2004. Pág. 3), bajo el supuesto de que una vez superadas las condiciones que generan la política pública esta debe ser reformada. Supuesto que, aunque presente tanto la literatura en castellano como en la anglosajona, remite más a la aproximación reparadora de la acción afirmativa, pues desde una lógica colectiva, la transformación creada pasa a ser parte del repertorio de definición del derecho⁴.

4 Así por ejemplo, al hablar de derechos de las mujeres, desde una noción temporal se asume el que las cuotas buscan generar condiciones de igualdad en la competencia entre individuos, por ejemplo, a través de la definición de cuotas o criterios preferenciales para el acceso a educación universitaria, el acceso a cargos públicos o a la competencia electoral, la definición del principio de paridad implica transformar la noción de democracia representativa, incorporando en esta la obligatoriedad efectiva de representación igualitaria.

Las acciones afirmativas como figura son objeto de diversas críticas desde la literatura, críticas que pueden agruparse en tres grandes bloques: las críticas surgidas desde una interpretación conservadora tanto del orden jurídico como del orden social; las críticas basadas en la valoración de los resultados y alcances de las acciones emprendidas; y las críticas asentadas en la falta de transformaciones estructurales efectivas, especialmente de las relaciones de poder subyacentes.

Para las visiones conservadoras, resulta problemático dentro de las acciones afirmativas la discusión en torno a los beneficiarios efectivos de tales mecanismos. Críticos de las iniciativas afirmativas como Sowell (2004), resaltan la existencia de condiciones estructurales que facilitan el acceso a los recursos a los sectores más privilegiados dentro de los grupos tradicionalmente discriminados, producto de la disponibilidad de mayores recursos que sus congéneres (Somell, 2004. Pág. 13).

Otro bloque de críticas, desde las nociones liberales, se concentran más en la integralidad necesaria de las intervenciones, y en especial, en el peso de las expresiones estructurales y culturales de desigualdad, que limitan los efectos de las transformaciones efectuadas por las medidas públicas implementadas (Subirats, 1998, pág. 167; Soto, 2009, pág. 84). Así, la crítica se dirige a la discusión de la reforma a las acciones afirmativas y la consecución de medidas más efectivas.

Por último, desde una perspectiva crítica se discute si las acciones afirmativas confrontan de forma efectiva las desigualdades de poder y en especial, la cristalización de dichas desigualdades en las instituciones públicas, reproductoras de órdenes desiguales, como tampoco en el plano de lo simbólico por lo que pueden ser insuficientes para la superación de las estructuras desiguales (Mosquera et. al. 2009, pág. 72).

Si se comprende como participación política a todas las acciones realizadas por grupos o individuos, con el objetivo de influir en las decisiones gubernamentales (Milbrath, 1965), al cruzar las

acciones afirmativas con los derechos políticos se entiende que estas, de estar dirigidas a la garantía de los derechos políticos, implican el establecimiento de medidas dirigidas a garantizar de forma efectiva la capacidad de los grupos subrepresentados de influir en las decisiones de gobierno; por lo que, si la representación es un contenido de lo afirmativo, lo afirmativo en los derechos políticos implica la garantía efectiva de la representación igualitaria de la diversidad de grupos sociales. Históricamente, en América Latina, al igual que en el resto de las democracias occidentales, diversidad de procesos de luchas sociales y aperturas democráticas han impulsado la eliminación de barreras para el ejercicio de los derechos políticos. Estas barreras han implicado la exclusión por género, por pertenencia étnica, por exclusión sistemática producto de la esclavización o por elementos religiosos (Curvale, 2025, pág. 20).

Con este marco, es posible entender que los ejercicios de acciones afirmativas son, en última instancia, otra expresión en el marco de los Estados de Derecho, de la progresiva ampliación de la democracia por medio de la inclusión efectiva de los grupos históricamente excluidos.

1. Incorporación de la Acción Afirmativa en el Sistema Interamericano

El Sistema Interamericano de Derechos Humanos da relevancia fundamental a la garantía de los derechos políticos, la participación político-electoral y el establecimiento de sistemas democráticos (Dalla Via, 2011, pág. 20). Este particular espíritu inserta, tanto en los documentos fundacionales como en las interpretaciones y pronunciamientos de las cortes, la estrecha interacción entre derechos políticos y derechos fundamentales.

Esa interconexión es la que permite, a pesar de no existir formalmente declaraciones sobre acciones afirmativas, que el desarrollo jurídico del sistema haya progresivamente incorporado a las

acciones afirmativas como mecanismos para la garantía efectiva del principio de igualdad.

Los documentos marco del Sistema Interamericano son la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (1948), pero fundamentalmente la Convención Americana sobre Derechos Humanos o Pacto de San José de Costa Rica (1969).

A partir de dicho marco se estructura una compleja red de instituciones cuya validez está en la garantía del cumplimiento de los compromisos interpartes, así como de las cartas, convenciones y declaraciones que desarrollan los principios fundacionales. Componentes de esta estructura jurídica son la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (1959) y la Corte Interamericana de Derechos Humanos (1979).

Además de estas normativas, es en las Convenciones, Protocolos, Declaraciones, Documentos Consultivos y demás pronunciamientos de las instituciones del Sistema que se articula la jurisprudencia interamericana sobre la protección de derechos. La tabla 2.1 expone las Convenciones y pronunciamientos relacionados con la protección del derecho a la igualdad y el combate a la discriminación.

Tabla 2.1. Convenciones referentes al reconocimiento de derechos a grupos tradicionalmente discriminados.

Convención	Año	Contenido relevante
Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer CEDAW	1979	"La adopción por los Estados Parte de medidas especiales de carácter temporal encaminadas a acelerar la igualdad de facto entre el hombre y la mujer no se considerará discriminación en la forma definida en la presente Convención, pero de ningún modo entrañará, como consecuencia, el mantenimiento de normas desiguales o separadas; estas medidas cesarán cuando se hayan alcanzado los objetivos de igualdad de oportunidad y trato." Numeral 1, Art. 4.

Convención	Año	Contenido relevante
Convención de Belém do Pará	1994	"Toda mujer tiene derecho al reconocimiento, goce, ejercicio y protección de todos los derechos humanos y a las libertades consagradas por los instrumentos regionales e internacionales sobre derechos humanos. Estos derechos comprenden, entre otros, derecho a tener igualdad de acceso a las funciones públicas de su país y a participar en los asuntos públicos, incluyendo la toma de decisiones." Art. 4.
Convención Interamericana para la Eliminación de todas las formas de discriminación contra las personas con discapacidad	1999	"a) Medidas para eliminar progresivamente la discriminación y promover la integración por parte de las autoridades gubernamentales y/o entidades privadas en la prestación o suministro de bienes, servicios, instalaciones, programas y actividades, tales como el empleo, el transporte, las comunicaciones, la vivienda, la recreación, la educación, el deporte, el acceso a la justicia y los servicios policiales, y las actividades políticas y de administración." Párr. a, Art. 3.
Declaración Americana sobre los derechos de los pueblos indígenas	2016	"Los pueblos indígenas tienen derecho a la libre determinación. En virtud de ese derecho determinan libremente su condición política y persiguen libremente su desarrollo económico, social y cultural." Art. 3.
Opinión Consultiva de la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre Identidad de Género, e Igualdad y No Discriminación a Parejas del Mismo Sexo	2017	La Corte sostuvo que el derecho a la identidad posee "un valor instrumental para el ejercicio de determinados derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, de tal manera que su plena vigencia fortalece la democracia y el ejercicio de los derechos y libertades fundamentales". Por consiguiente, el mismo se constituye en "un medio para el ejercicio de derechos en una sociedad democrática, comprometida con el ejercicio efectivo de la ciudadanía y los valores de la democracia representativa, facilitando así la inclusión social, la participación ciudadana y la igualdad de oportunidades".
Principios Interamericanos sobre los Derechos Humanos de todas las Personas Migrantes, Refugiadas, Apátridas y las Víctimas de la Trata de Personas	2019	"Todo migrante tiene derecho a participar en la vida civil y política de su comunidad en su Estado de origen y en la conducción de los asuntos públicos. Este derecho comprenderá la libertad de participar en los asuntos públicos del Estado de origen y el derecho a votar y ser elegido en las elecciones de ese Estado, de conformidad con su legislación." Principio 31.

Fuente: Elaboración propia a partir de la información de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

El marco interpretativo de derechos destinado a las poblaciones tradicionalmente discriminadas no es tan amplio como podría esperarse de una región caracterizada por las constantes innovaciones democráticas (Freidenberg y Cruz, 2025). No obstante, al revisar el marco normativo se identifica como trayectoria del proceso de ampliación de los derechos en el Sistema partiendo del reconocimiento de la necesidad del establecimiento de acciones para la igualdad de las mujeres (1979 y 1994).

Más tardíamente se establecieron los marcos de reconocimiento de los derechos de las poblaciones étnicas (2016) y como faltante, aún no cuenta la región con un marco especial de reconocimiento a los derechos de las diversidades sexuales, aunque la Opinión Consultiva de 2017 marca una ruta hacia el reconocimiento. Como innovaciones, resalta el reconocimiento de los derechos de las personas con discapacidad y de la población migrante (2019).

Con la excepción de la Opinión Consultiva, todas las normas descritas incluyen la regulación y el reconocimiento de los derechos políticos, especialmente de los derechos de participación político electoral, como parte constitutiva de los derechos del grupo. En el caso de las diversidades sexuales, la opinión se concentra en la garantía del derecho a la identidad. No obstante, conecta dicho derecho con los derechos políticos al considerar esa libertad del sujeto como parte constitutiva de la integralidad de los derechos humanos.

Aunque el Sistema Interamericano no ha constituido formalmente declaraciones en torno a las acciones afirmativas, diversidad de precedentes y pronunciamientos, tanto de la Corte como de la Comisión de Derechos Humanos han dado forma a jurisprudencia en torno al valor de este tipo de medidas, en la protección de los derechos en general y de los derechos políticos en particular.

La jurisprudencia de la Corte ha señalado como parte fundamental del Sistema Internacional, el respeto irrestricto al principio de igualdad, el cual es considerado como “derecho imperativo”

(Dalla Via, 2011, pág. 31), con lo cual, se asume que su protección no termina con la prohibición de normativa discriminatoria, sino también en la transformación de las prácticas con este carácter y el establecimiento de normas que fortalezcan la efectiva igualdad en la sociedad (Dalla Via, 2011, pág. 32).

En particular, en el caso de los derechos políticos, la Corte ha señalado que estos deben ser vistos no solo como garantías sino también como oportunidades, por lo cual los Estados están en la obligación de implementar medidas positivas que garanticen la posibilidad de ser ejercidos (Dalla Via, 2011, pág. 35).

Entre los precedentes destacables en torno al reconocimiento de la intersección entre derechos políticos y acciones afirmativas destacan los casos de Castañeda Gutman (Corte IDH, 2008), en el que la Corte ordenó al Estado mexicano que adaptara las normas electorales para la inclusión de candidaturas no partidarias, y de Yatama vs. Nicaragua (Corte IDH, 2005), sentencia por medio de la cual se crea el precedente de obligación a los Estados de garantizar la participación político-electoral de las comunidades étnicas.

En el caso de las acciones afirmativas con relación a los derechos políticos de las mujeres, destaca la solución amistosa de María Merciadri vs. Argentina (Corte IDH 2001), que derivó en el caso del Estado argentino en el compromiso público de reglamentar de forma efectiva el cumplimiento de las leyes de cuotas. Así también, el caso Janet Espinoza Feria y otras vs. Perú (2002), aunque no ha generado una obligación para los Estados, el reconocimiento formal de la Corte derivó en la incorporación en la doctrina Interamericana como buena práctica de las acciones afirmativas en torno a los derechos políticos.

2. Incorporación de las acciones afirmativas en el orden federal mexicano

Idealmente, en los sistemas democráticos no debería ser necesaria la creación de medidas diseñadas para promover la igualdad en el

acceso al poder político, sin embargo, los procesos históricos de exclusión y discriminación han generado que la incorporación de las acciones afirmativas a la normatividad electoral sea un factor fundamental en el proceso de reconocimiento de los derechos político-electorales de las mujeres y de los grupos en situación de desventaja.

Así, las acciones afirmativas son concebidas como mecanismos que de forma efectiva derriban las barreras fácticas que limitan los derechos político-electorales de las personas, además, generan condiciones efectivas al visibilizar a las mujeres y promueven la igualdad formal.

En México, adicionalmente a la normatividad legal y constitucional en la materia, el proceso de reconocimiento de los derechos político-electorales de todas las personas se ha realizado en buena medida a través de la implementación de lineamientos, reglas y procedimientos de verificación emitidos por autoridades electorales administrativas.

Entre estos, el Instituto Nacional Electoral (INE) y los organismos públicos locales electorales (OPLE), junto con jurisprudencias y resoluciones jurisdiccionales que, en conjunto, han establecido las condiciones para eliminar múltiples barreras que impiden que las personas participen en igualdad de condiciones durante la contienda electoral y con ello, gozar y ejercer plenamente sus derechos político-electorales.

2.1 RECONOCIMIENTO DE LA PARIDAD COMO PRINCIPIO CONSTITUCIONAL EN MÉXICO

La incorporación de las mujeres a la vida pública ha sido paulatina y ha recorrido un largo camino caracterizado por las demandas del movimiento amplio de mujeres en la exigencia del ejercicio pleno de sus derechos políticos y electorales, sumado a la actividad jurisdiccional de los tribunales que, a través de sus determinaciones, abrieron brecha para acortar la desigualdad estructural a la que se

enfrentaban las mujeres para el reconocimiento de sus derechos políticos.

En cuanto al caso mexicano, entre las principales resoluciones en la materia se destaca la emitida por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, a través de la cual estableció que debían registrarse fórmulas de candidaturas propietarias y suplentes de un mismo género.

Esto para evitar que una vez en el cargo, se obligara a las mujeres a renunciar para que se incorporara su suplencia en la que se encontraba postulado un hombre, quien finalmente ejercería el cargo. Esta resolución identificada como la SUP-JDC-12624/2011 y acumulados, marcó un hito en el reconocimiento de los derechos político-electorales de las mujeres en México. (Alcocer, 2013, pág. 137)

De igual forma en 2014, a través de la sentencia emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se determinó que la paridad no únicamente debía establecerse para los congresos federales y estatales, sino que debía aplicar de igual forma en la integración de los ayuntamientos, es decir, debía aplicarse en las candidaturas para la elección de munícipes (Montaño, 2024, pág. 18).

Para el año 2019, con la reforma político-electoral denominada “Paridad en Todo”, se establece en México, la obligación a los partidos políticos a registrar candidaturas en paridad y la obligación constitucional de integrar los órganos en los tres niveles de gobierno en igual proporción entre mujeres y hombres. En consecuencia, ya no fue considerada una acción afirmativa o cuota de género, puesto que, con la norma incorporada a la Carta Magna, se estableció como un principio constitucional que garantiza a mujeres y hombres la distribución del poder político en igualdad.

Desde una perspectiva jurídica, la paridad en México ha dejado de concebirse como una acción afirmativa transitoria para consolidarse como una regla permanente de participación política. Este tránsito resulta particularmente significativo, ya que rompe con la lógica de excepcionalidad que históricamente ha acompañado

a las medidas de inclusión y reconoce que la subrepresentación de las mujeres no es un fenómeno coyuntural, sino el resultado de desigualdades estructurales profundamente arraigadas. La paridad, en este marco, opera como una condición mínima para la vigencia del derecho a la igualdad sustantiva en el ámbito político-electoral.

Con estas reglas, hasta el año 2024, México ha tenido 65 periodos presidenciales, en lo cuales únicamente ocho mujeres han sido postuladas como candidatas para presidir el Poder Ejecutivo Federal: Rosario Ibarra de Piedra (1982 y 1988), Cecilia Soto González (1994), Marcela Lombardo Otero (1994), Patricia Mercado (2006), Josefina Vázquez Mora (2012), Margarita Zavala (2018, declinó su candidatura previo a la celebración de la elección), Xóchitl Gálvez (2024) y Claudia Sheinbaum (2024) quien actualmente es la presidenta de la República. Por su parte, de 1979 a 2024, únicamente se ha contado con 22 gobernadoras y 13 de ellas se encuentran actualmente en el cargo (Guía Gráfica, INE, 2024, pág. 113).

Si bien la presencia de mujeres en los espacios de representación ha aumentado de manera significativa, es importante advertir que aún persisten brechas en el ejercicio real del poder, así como prácticas de resistencia que buscan limitar o desvirtuar el alcance de la paridad.

La violencia política en razón de género, la asignación desigual de recursos, la exclusión de las mujeres de espacios estratégicos de toma de decisiones y las diferencias territoriales —particularmente entre contextos urbanos y rurales— evidencian que la igualdad normativa o formal no garantiza, por sí misma, condiciones de participación plena.

En este contexto, la paridad debe entenderse no solo como una regla de acceso, sino como un principio transversal que exige condiciones efectivas para el ejercicio del cargo. Ello implica articular la paridad con políticas de prevención y sanción de la violencia política, con mecanismos de fortalecimiento institucional y con

estrategias que promuevan la participación de mujeres en toda su diversidad, considerando factores como el origen étnico, edad, discapacidad y la orientación sexual. Desde esta perspectiva, la paridad se vincula de manera directa con un enfoque interseccional de los derechos políticos.

El avance de la paridad en México ofrece una referencia relevante para el debate regional en América Latina. La experiencia mexicana demuestra que es posible transitar de medidas afirmativas a principios constitucionales estructurales, siempre que exista una combinación de voluntad política, interpretación jurídica progresiva y exigencia social sostenida.

Sin embargo, también advierte que la paridad no constituye un punto de llegada, sino un proceso en permanente construcción, cuyo sentido último radica en transformar las relaciones de poder y fortalecer una democracia verdaderamente incluyente.

2.2 ACCIONES AFIRMATIVAS A NIVEL SUBNACIONAL, CASO JALISCO

Jalisco se ha posicionado como un referente relevante en el diseño e implementación de acciones afirmativas a nivel subnacional. Durante el Proceso Electoral Local 2023–2024, el organismo público local electoral emitió una serie de normas que incorporaron medidas específicas para garantizar la postulación y eventual representación de grupos históricamente discriminados, tales como personas indígenas, personas con discapacidad, población LGTBTTIQ+, juventudes y, en el caso de las diputaciones de representación proporcional, personas jaliscienses residentes en el extranjero.

El análisis de los resultados de dichas medidas permite evaluar no solo su grado de cumplimiento formal, sino, sobre todo, su eficacia material, entendida como la capacidad real de estas reglas para traducirse en representación efectiva dentro de los órganos de gobierno.

En el ámbito de las diputaciones locales que integran el Congreso del Estado por el principio de representación proporcional, las acciones afirmativas consistieron en que los partidos políticos debían incluir, dentro de los primeros diez lugares de sus listas de candidaturas que en total se integraron por dieciocho postulaciones, al menos una candidatura correspondiente a cada uno de los grupos de atención prioritaria definidos.

Desde una perspectiva cuantitativa, la mayoría de las fuerzas políticas cumplieron con este requisito mínimo; sin embargo, el análisis cualitativo de la ubicación de dichas candidaturas revela una estrategia recurrente de cumplimiento meramente formal.

Los resultados iniciales del proceso confirmaron esta problemática: únicamente tres candidaturas de inclusión lograron acceder al Congreso del Estado, correspondientes a personas jóvenes, de la población LGBT+ y a una candidatura inicialmente registrada como persona con discapacidad.

No obstante, tras agotarse la cadena impugnativa, esta última fue revocada al no acreditarse de manera idónea la condición de discapacidad, lo que dio lugar a un nuevo ajuste en la integración del Congreso.

El Congreso del Estado de Jalisco quedó integrado únicamente con dos diputaciones correspondientes a la población LGBT+ y una a juventudes, sin representación de personas indígenas, personas con discapacidad, ni de jaliscienses residentes en el extranjero. Este resultado pone de manifiesto que, para ese proceso comicial, la regla de inclusión en los primeros diez lugares de las listas resulta insuficiente para garantizar el acceso efectivo a la representación.

A nivel municipal, las acciones afirmativas adoptadas en Jalisco presentaron un diseño más diversificado y, en algunos casos, más robusto, lo que se reflejó en resultados heterogéneos según el grupo poblacional analizado.

En los municipios con población mayoritariamente indígena, las reglas de inclusión demostraron una eficacia notable. La obli-

gación de postular fórmulas indígenas en una proporción equivalente a la población de estos municipios, así como su ubicación en los primeros lugares de las planillas y la exigencia de que al menos una presidencia municipal fuera encabezada por personas indígenas, permitió que en cuatro de los cinco municipios analizados la representación indígena en los ayuntamientos superara incluso su proporción poblacional. Este resultado evidencia que las acciones afirmativas diseñadas con criterios de proporcionalidad y posicionamiento estratégico pueden traducirse en una representación real y sustantiva.

En contraste, las acciones afirmativas dirigidas a personas con discapacidad mostraron importantes deficiencias. Ningún partido político cumplió plenamente con el número mínimo de fórmulas exigidas y el nivel general de cumplimiento se ubicó por debajo del cincuenta por ciento.

A ello se sumaron problemas cualitativos relacionados con la acreditación de la discapacidad, incluyendo el uso de constancias médicas insuficientes o incluso apócrifas. Como consecuencia, la representación de personas con discapacidad se limitó a un reducido número de municipios, sin alcanzar el porcentaje que correspondería a su peso poblacional, y con una marcada brecha de género que evidencia fenómenos de doble discriminación.

Respecto de la población LGBTTTIQ+, los resultados fueron moderadamente positivos. Si bien no todos los partidos cumplieron con las obligaciones de postulación, la representación final superó la meta mínima establecida.

Las acciones afirmativas dirigidas a las juventudes constituyen el caso más exitoso del proceso. La regla que obligó a postular al menos una fórmula joven en cada planilla registrada permitió que prácticamente la totalidad de los ayuntamientos del estado contaran con representación juvenil, e incluso que un número significativo de ellos se integren con dos o más personas jóvenes. Este resultado confirma que las reglas claras, universales y de fácil verificación generan incentivos eficaces para la inclusión real.

El análisis del caso Jalisco durante el Proceso Electoral Local 2023–2024 permite afirmar que las acciones afirmativas no producen efectos homogéneos por sí mismas. Su eficacia depende directamente de su diseño normativo, de los mecanismos de verificación, de la exigencia de posicionamientos competitivos y de la existencia de consecuencias claras frente al incumplimiento.

Mientras que las acciones afirmativas para personas indígenas y juventudes muestran avances significativos hacia una representación sustantiva, aquellas dirigidas a personas con discapacidad y, en menor medida, a la población LGTBTTTIQ+, evidencian la necesidad de ajustes normativos y operativos. En particular, resulta indispensable fortalecer los criterios de acreditación, revisar los porcentajes de postulación y garantizar que estas candidaturas se ubiquen en espacios con posibilidades reales de acceso al poder.

En suma, la experiencia de Jalisco confirma que las acciones afirmativas son una herramienta indispensable para la consolidación de una democracia incluyente, pero también que su diseño debe evolucionar constantemente para evitar que se conviertan en ejercicios meramente formales y asegurar que cumplan su finalidad transformadora.

Conclusiones

El desarrollo histórico, conceptual y normativo de las acciones afirmativas en América Latina revela que estas no pueden comprenderse como medidas accesorias ni como concesiones circunstanciales dentro de los sistemas democráticos. Por el contrario, su incorporación responde a una concepción sustantiva de la igualdad, profundamente arraigada en las experiencias históricas de exclusión, desigualdad y violencia estructural que han caracterizado a la región.

Desde esta perspectiva, las acciones afirmativas constituyen una respuesta jurídica legítima y necesaria frente a democracias que, aun siendo formalmente inclusivas, han reproducido de ma-

nera sistemática la exclusión de amplios sectores de la población del ejercicio real del poder político.

El Sistema Interamericano de Derechos Humanos ha desempeñado un papel central en la construcción de esta visión. Casos paradigmáticos como *Yatama vs. Nicaragua* y *Castañeda Gutman vs. México*, así como las opiniones consultivas en materia de género e identidad, evidencian que los Estados no solo deben abstenerse de restringir el ejercicio de los derechos políticos, sino que están obligados a remover los obstáculos fácticos y normativos que impiden su ejercicio efectivo. Esta lógica refuerza la legitimidad de las acciones afirmativas como parte del deber estatal de garantizar derechos, conformando sistemas democráticos sustantivos para su ciudadanía.

Desde una mirada latinoamericana, las acciones afirmativas no se agotan en la lógica compensatoria ni en la reparación individual del daño, sino que se inscriben en una dimensión colectiva del derecho. Los grupos históricamente excluidos han enfrentado procesos prolongados de marginación política que no pueden ser revertidos únicamente mediante el reconocimiento abstracto de derechos.

La acción afirmativa, entendida como herramienta de transformación estructural, permite visibilizar estas desigualdades, cuestionar su normalización y reconfigurar los espacios de representación política desde una lógica democrática más amplia.

El análisis realizado confirma que los derechos políticos ocupan un lugar estratégico dentro del sistema de derechos humanos, en tanto funcionan como derechos habilitantes que permiten incidir en la orientación de las políticas públicas y en la transformación del orden social.

Garantizar el acceso equitativo a los espacios de decisión no solo amplía la representación, sino que fortalece la democracia al incorporar perspectivas diversas en la definición del interés público. En este sentido, las acciones afirmativas en materia político-electoral deben entenderse como mecanismos orientados al

perfeccionamiento democrático, y no como excepciones al principio de igualdad.

En el caso mexicano, la incorporación progresiva de acciones afirmativas en el ámbito electoral da cuenta de una interacción virtuosa entre los estándares internacionales, la labor jurisdiccional y la actuación de las autoridades administrativas electorales.

El tránsito desde las primeras recomendaciones para promover la participación política de las mujeres, pasando por las cuotas de género, hasta la constitucionalización de la paridad como principio, evidencia un proceso de institucionalización de la igualdad. La reforma constitucional de 2019 denominada “Paridad en Todo” marca un punto de inflexión al reconocer que la distribución equitativa del poder político no es una medida transitoria, sino una condición estructural del Estado democrático.

No obstante, los avances normativos y cuantitativos no deben ocultar los desafíos persistentes. La experiencia mexicana demuestra que el acceso a los cargos de representación no garantiza, por sí mismo, el ejercicio pleno del poder. La violencia política en razón de género, las resistencias institucionales y las desigualdades territoriales continúan limitando la participación efectiva, especialmente en contextos locales. Estas problemáticas evidencian que las acciones afirmativas deben ir acompañadas de mecanismos de protección, prevención y sanción, así como de políticas públicas integrales que atiendan las causas estructurales de la exclusión.

Particularmente para Jalisco, resulta ilustrativo comprender los alcances y límites de las acciones afirmativas en el ámbito subnacional. Como entidad federativa, Jalisco ha sido un espacio de innovación normativa y administrativa en materia electoral, incorporando lineamientos y criterios dirigidos a garantizar la inclusión de mujeres y de grupos de atención prioritaria en los procesos de registro de candidaturas.

La actuación del organismo público local electoral, en concordancia con los criterios emitidos por el Instituto Nacional Electoral y las jurisprudencias del Tribunal Electoral del Poder Judicial

de la Federación, ha permitido avanzar en la materialización del principio de igualdad en el acceso a los cargos de elección popular.

Sin embargo, la realidad jalisciense también pone de manifiesto las tensiones que atraviesan la implementación de estas medidas. Las brechas entre zonas urbanas y rurales, la persistencia de prácticas de violencia política —particularmente contra mujeres indígenas y mujeres que participan en contextos comunitarios— y las resistencias partidistas a la inclusión efectiva, evidencian que el desafío no es únicamente normativo, sino también político y cultural. En este contexto, las acciones afirmativas deben concebirse como parte de una estrategia sostenida de transformación institucional, que articule regulación, acompañamiento, capacitación y rendición de cuentas.

Desde una perspectiva jurídica, el presente texto permite sostener que las acciones afirmativas encuentran pleno sustento en el bloque de constitucionalidad y en los compromisos internacionales asumidos por el Estado mexicano.

Su legitimidad no deriva únicamente de su eficacia práctica, sino de su coherencia con el principio pro persona y con la obligación estatal de garantizar el goce efectivo de los derechos humanos. En el ámbito electoral, ello implica reconocer que la neutralidad normativa es insuficiente cuando opera sobre realidades profundamente desiguales.

En conclusión, las acciones afirmativas, tal como se han desarrollado en el Sistema Interamericano y en el orden jurídico mexicano, constituyen herramientas indispensables para la construcción de democracias inclusivas en América Latina.

Su sentido último no es perpetuar diferenciaciones, sino crear las condiciones para que, en el futuro, la igualdad deje de ser una aspiración normativa y se convierta en una práctica cotidiana. El caso de Jalisco muestra que este proceso es posible, pero también que requiere voluntad política, compromiso institucional y una lectura crítica permanente de los efectos reales de las normas. Solo

así las acciones afirmativas podrán cumplir su función transformadora y contribuir a una democracia representativa e incluyente.

Bibliografía

AGUILAR Cavallo, G. (2010). “¿Surgimiento de un derecho constitucional común en América?” (Parte II). *Revista de Derecho (Valdivia)*, 23(2), 9–48. <https://doi.org/10.4067/S0718-09502010000200001>

ALCOCER, V. J. (2013). Cuota de género. Una sentencia histórica. En *Cuota de género* (pp. 137–205). Nuevo Horizonte Editores; Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco.

BALLESTERO, M. V. (2006). Igualdad y acciones positivas: Problemas y argumentos de una discusión infinita. *DOXA. Cuadernos de Filosofía del Derecho*, (29), 59–76.

COMISIÓN Interamericana de Derechos Humanos. (s. f.). *Introducción al mandato de la CIDH*. Organización de los Estados Americanos. <https://www.oas.org/es/CIDH/mandato/Basicos/Introduccion.asp>

COMISIÓN Interamericana de Derechos Humanos. (2002, 10 de octubre). *Informe de admisibilidad No. 51/02. Petición 12.404. Janet Espinoza Feria y otras vs. Perú*. Organización de los Estados Americanos. https://catedraunescodh.unam.mx/catedra/mujeres3/biblioteca/Doc_basicos/2_instrumentos_regionales/3_Casos_CIDH/19.pdf

CORTE Interamericana de Derechos Humanos. (2001, 31 de agosto). *Caso María Merciadri de Morini vs. Argentina (Fondo y costas)*. Serie C No. 92.

- https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_92_esp.pdf
- CORTE Interamericana de Derechos Humanos. (2005, 23 de junio). *Caso Yatama vs. Nicaragua (Fondo, reparaciones y costas)*. Serie C No. 127. https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_127_esp.pdf
- CORTE Interamericana de Derechos Humanos. (2008, 6 de agosto). *Caso Castañeda Gutman vs. México (Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas)*. Serie C No. 184. https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_184_esp.pdf
- CURVALE, C. (2025). Electoral inclusion and democratic filters: A historical analysis of suffrage in Latin America (1811–2005). *Revista de Historia*, 91, 1–78. <https://doi.org/10.15359/rh.91.4>
- DALLA Via, A. R. (2011). Los derechos políticos en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos. *Revista IUS*. <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r30080.pdf>
- DE Lucas, J. (1996). La igualdad ante la ley. En E. Garzón Valdés & F. Laporta (Eds.), *Enciclopedia Iberoamericana de Filosofía* (Tomo II, *El derecho y la justicia*, p. 493). Consejo Superior de Investigaciones Científicas; Boletín Oficial del Estado; Editorial Trotta.
- DURANGO Álvarez, G. (2016). Las acciones afirmativas como mecanismos reivindicadores de la paridad de género en la participación política inclusiva: Ecuador, Bolivia, Costa Rica y Colombia. *Revista de Derecho*, (45), 137–168. <https://www.redalyc.org/journal/851/85144617007/html/>
- FAJARDO Arturo, L. A. (2008). La influencia del Sistema Interamericano de los Derechos Humanos en el derecho constitucional colombiano: Marco teórico. *International Law*, (12), 301–316.

http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1692-81562008000100011

- FREIDENBERG, F., & Cruz Merchán, C. (2025). Laboratorios de cambio institucional: los sistemas electorales y sus reformas en América Latina. *Reflexión Política*, 27(55), 8–36. <https://doi.org/10.29375/01240781.5411>
- GALTUNG, J. (2016). La violencia: cultural, estructural y directa. En *Cuadernos de Estrategia* (No. 183, cap. 5, pp. 147–168).
- HERNÁNDEZ, P. (2019). Las acciones afirmativas, un mecanismo necesario. En F. de la Mata Pizaña, M. Gómez Pérez & N. Loza Otero (Coords.), *Justicia electoral y derechos humanos: Incidencia del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en la protección de los derechos humanos* (pp. 508–519). Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- MILBRATH, L. W. (1965). *Political participation: How and why do people get involved in politics?* Rand McNally.
- MONTAÑO Reyes, M. (2024). La participación de las mujeres en los partidos políticos (pp. 11–24). Instituto Nacional Electoral.
- MOSQUERA Rosero-Labbé, C., & León Díaz, R. E. (Eds.). (2009). *Acciones afirmativas y ciudadanía diferenciada étnico-racial negra, afrocolombiana, palenquera y raizal: Entre bicentenarios de las independencias y Constitución de 1991* (Serie Idcarán). Universidad Nacional de Colombia.
- SOTO, C. (2009). Acciones positivas: formas de enfrentar la asimetría social. En L. Bareiro & I. Torres (Eds.), *Igualdad para una democracia incluyente* (pp. 69–84). Instituto Interamericano de Derechos Humanos. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/11/5010/5.pdf>

- SOWELL, T. (2004). *Affirmative action around the world: An empirical study*. Yale University Press.
- SUBIRATS, M. (1998). *Con diferencia: Las mujeres frente al reto de la autonomía*. Icaria; Antrazyt.
- YOUNG, I. M. (2000). *La justicia y la política de la diferencia*. Cátedra; Universidad de Valencia; Instituto de la Mujer.

Voto por sentencia: análisis de las impugnaciones sobre el derecho al voto de las personas en prisión preventiva en México, 2024

LUIS EDUARDO MEDINA TORRES

MELISSA AMEZCUA YÉPIZ

Introducción

El desarrollo del concepto de ciudadanía se construyó a partir de dos principales debates: la definición de quién puede ser considerado ciudadano y la relación con la autoridad a partir de los derechos y obligaciones de la ciudadanía. En cuanto a los derechos políticos, la expansión de estos tiene como momento álgido el fin de la segunda guerra mundial y la aparición de la Carta de los Derechos del Hombre. Como parte de este tratado los derechos políticos son uno de los grupos que mayor expansión tuvo durante el siglo XX, sobre todo el referente al derecho del voto y su universalización en todo el mundo.

La discusión de la ciudadanía, así como la adquisición y ampliación de los derechos humanos también ha generado un debate respecto a la posibilidad de la restricción de estos, es decir, ¿qué situaciones justifican a un Estado limitar uno o varios derechos de la ciudadanía?. La pérdida del derecho a votar por personas en prisión es un ejemplo de lo antes mencionado, debido a que no hay una sola postura en los distintos países del orbe, mientras algunos consideran la pérdida de la libertad como el principal castigo (Alemania), otros justifican la pérdida de otros derechos, como

el de votar, como parte de una sanción a quienes han infringido la ley (Reino Unido).

En México, las personas sujetas a un proceso judicial que limita su libertad de movilidad, también son sujetas a la restricción de derechos políticos como el derecho al voto, sin embargo, esta restricción no solamente es aplicable a quienes cumplen una sentencia, sino también a quienes se encuentran en la denominada “prisión preventiva”, situación en la que las personas son detenidas y deben esperar una sentencia recluidos en centros de detención.

La prisión preventiva, entendida como una medida que permite la restricción de libertad a personas en un centro penitenciario durante la espera de una sentencia definitiva, es una figura jurídica que genera diversos cuestionamientos acerca de la privación de la libertad de las personas en México, particularmente respecto a lagunas jurídicas y procedimentales respecto a la temporalidad de la emisión de sentencias que puede ser de días o años.

En 2018, dos personas indígenas privadas de su libertad desde el año 2002 bajo la figura de prisión preventiva, impugnaron exigiendo la restitución de su derecho a votar ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), la corte resolvió a favor de los ciudadanos con la sentencia SUP-JDC-352/2018 y acumulado, teniendo como base la presunción de inocencia. Como consecuencia de esta sentencia, por primera vez en la historia, las personas en esta situación jurídica votaron en las elecciones federales de 2021 en algunos centros penitenciarios, ejercicio piloto que se replicó en las elecciones locales de 2022 y 2023, con miras a una aplicación nacional en los comicios de 2024.

Ante este contexto y considerando la relevancia que tuvo el TEPJF en la reivindicación del derecho al voto de las Personas en Prisión Preventiva (PPP), el presente capítulo tiene por objeto analizar las impugnaciones que se presentaron en las elecciones (nacionales y subnacionales) de 2024. De esta forma se pretende conocer las principales limitantes que encontraron las personas recluidas al intentar ejercer su derecho al voto, así como la res-

puesta que recibieron por parte de la Sala Superior y las Salas Regionales del tribunal.

Para cumplir con el propósito del capítulo, el documento se divide en tres apartados:

El primero aborda el concepto de la ciudadanía y la adquisición de sus derechos, así como el debate sobre la restricción de estos como sucede con el derecho a votar de las personas en prisión. En un segundo momento, a manera de contextualización, se describe la numeralia de la participación política de las personas en prisión preventiva en las elecciones federales de 2021 y las locales de 2022 y 2023. Finalmente, en el tercer apartado, se describen la participación de las personas en prisión preventiva en 2024 y se analizan las impugnaciones que se presentaron en el proceso electoral de ese año. Por último, a manera de cierre, se presentan algunas conclusiones sobre las sentencias generadas sobre las personas que votaron en prisión preventiva en los últimos comicios en México.

Los derechos político-electorales de la ciudadanía en prisión preventiva

El concepto de ciudadanía se ha integrado por dos elementos base: el primero, el ser parte de un grupo de personas o comunidad a partir de ciertas características que comparten, la definición de quién es considerado ciudadano y quién no. El segundo, sobre la relación que guarda con la autoridad (el Estado) a partir de los derechos y responsabilidades de quienes son considerados ciudadanos.

En cuanto al primer elemento base, la ciudadanía ha cambiado con el devenir de los años, para los griegos en el siglo V a.C. solamente podían ser ciudadanos los varones, hijos de quienes fundaron la ciudad-estado, mismos en ser los únicos en participar en deliberaciones públicas (hablando y votando) y cuya responsabilidad principal radicaba en formar parte de la defensa ante incursiones provenientes de otras civilizaciones (Favela Gavia, 2007: 95).

Los romanos adoptaron la misma visión de ciudadanía de los griegos, pero durante la época imperial este derecho se expandió a extranjeros y pueblos conquistados debido al amplio territorio que llegaron a ocupar. A pesar de otorgar a un mayor número de personas la posibilidad de participar en el quehacer político, lo cierto es que el emperador concentraba la mayor parte del poder (Favela Gavia, 2007: 95 y 96).

La revolución francesa de 1789, junto con el arribo de las repúblicas y la caída de las monarquías reactivaron una discusión en torno a la figura de ciudadanía y el concepto de igualdad que aplicaba para los hombres, pero excluía a mujeres y sectores obreros. Para finales del siglo XIX e inicios del XX estaba claro que la definición de quién era o no ciudadano estaba delimitada por ciertas normas: edad mínima, pertenencia a un territorio por nacimiento o descendencia o como una segunda nacionalidad. Empero, por esas mismas fechas, los derechos del hombre trajeron consigo una profundización en el segundo gran debate sobre el concepto de ciudadanía: los derechos y las responsabilidades.

En cuanto a los derechos, la Declaración Universal de los Derechos del Hombre en 1948 generó la base para tres categorías considerando algunas conquistas adquiridas en el pasado: los derechos civiles obtenidos en el siglo XVIII como la libertad, la propiedad, la seguridad, entre otros; los derechos políticos solicitados en el siglo XIX (pero obtenidos parcialmente en el siglo XX porque sectores como las mujeres obtuvieron paulatinamente esta facultad) como votar, ser votado, de asociarse, acceder a cargos públicos, etc.; y los derechos sociales como son la educación, desempleo, asistencia sanitaria, etc. (Kymlicka & Norman, 1997: 4).

Los derechos humanos son la muestra del fortalecimiento de la figura del ciudadano frente a la de autoridad que es el Estado, en donde las personas gozan de más y mayores libertades. Sin embargo, esto no garantiza el goce permanente e igualitario de estos derechos, como lo demuestra uno de los casos más polémicos, la pérdida del derecho a votar en regímenes democráticos. Asimismo-

mo, esto no significa que todos los gocen de manera igualitaria, como lo demuestra la historia de exclusión y de restricción de derechos políticos de personas afroamericanas en EUA.

Además, si bien los derechos humanos son inalienables, esto no quiere decir que no puedan restringirse. Lo destacado de la pérdida del derecho al voto es que varía de acuerdo con cada país, lo cierto es que su impedimento tiene un impacto en la vida de las personas en cuanto a su identidad de pertenencia o arraigo, así como consecuencias en las democracias de estos países (Gutiérrez Román, 2024: 25).

Algunos países que restringen el derecho al voto a las personas privadas de su libertad son Estados Unidos de América (EUA) y Reino Unido (Amezcua y Veliz, en prensa). En EUA, la limitante varía en cada estado, pero la gran mayoría impide a las personas en prisión y a aquellas que cumplieron una pena el derecho a elegir a sus representantes. Para 2022, 4.4 millones de estadounidenses estaban impedidos de poder ejercer su derecho al voto, lo cual resulta paradójico considerando que su actual presidente pudo contender y ganar las elecciones de 2024 con varios procesos judiciales abiertos y un par con sentencia fija (Gutiérrez Román, 2024: 28).

En Reino Unido, el derecho al voto desde prisión depende de la naturaleza y la duración de la sentencia, incluso, se puede perder este derecho mediante resolución judicial. Esta política ha generado cuestionamientos y críticas al contradecir los derechos humanos y los planteamientos de una democracia, incluso ha sido disputada por la Convención Europea de Derechos Humanos y el Tribunal Europeo de Derechos Humanos en el caso *Hirst vs. Reino Unido* (Gutiérrez Román, 2024: 26; SUP-JDC-352/2018 Y SUP-JDC-353/2018 ACUMULADO: 8).

En otros países como Canadá, Francia e Italia también se ha negado el derecho al voto de personas reclusas, pero a partir de sentencias relevantes de algunos tribunales (como el caso *Sauvé vs Canadá* en 2002) se han desdibujado las leyes que impide el dere-

cho a sufragar a quienes han sido condenadas por delitos (SUP-JDC-352/2018 Y SUP-JDC-353/2018 ACUMULADO: 8).

En contraste, países como Noruega, Finlandia y Alemania conceden a las personas privadas en prisión que conserven su derecho al voto tomando como base que la pérdida del derecho a la libertad es en sí el castigo más importante que puede recibir una persona, por tanto, no hay justificación alguna en retirar algún otro derecho (Gutiérrez Román, 2024: 25).

En América Latina la situación también es dispar, en algunos países se han logrado avances en el reconocimiento del voto a personas privadas de su libertad incluso sobre las que recae una condena firme bajo ciertos supuestos como en Bolivia, Costa Rica y Panamá, mientras que otros países lo reconocen igualmente bajo los criterios normativos establecidos solo para personas en prisión preventiva como Argentina, Brasil, Colombia, Ecuador, Guatemala, Nicaragua, Perú y Venezuela; aunque vale la pena mencionar que esto no significa que se estén garantizando las acciones para promover y posibilitar la práctica del voto en prisión en estos países. Asimismo, a 2023 persistían países cuya normatividad imposibilita en ambos casos la práctica del derecho político como Chile, El Salvador, Honduras, Paraguay y Uruguay (Zumbado, 2023).

Como parte de las críticas respecto a la restricción del voto de personas en prisión se encuentra la vulneración a los derechos humanos con énfasis en la igualdad de toda la ciudadanía (el derecho a participar en los procesos electorales), la exclusión de un sector de la sociedad cuya voz no será escuchada y no podrá incidir en la elección de sus representantes, por lo tanto, significa una vulneración de estos derechos (Amezcu y Veliz, en prensa; Gutiérrez Román, 2024: 27).

México forma parte de los países que restringen el derecho al voto a quienes se encuentran en prisión, pero no solamente a quienes cuentan con una sentencia, también lo hacía para aquellos que se encuentran privados de la libertad en espera de una deci-

sión judicial (prisión preventiva), una figura jurídica atípica, que se ha mantenido con el paso de los años y que no vislumbra su fin en el corto plazo.

El debate respecto al derecho al voto de quienes han infringido la ley en México se rastrea hasta la promulgación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) en 1917, en donde se construyó una contradicción entre el artículo 35, sobre el derecho de la ciudadanía a votar en elecciones populares, y el 38, acerca de las condiciones para la suspensión de los derechos político-electorales entre los que está el derecho al voto (Gutiérrez Román, 2024: 33).

El artículo 38 constitucional no ha sufrido modificación alguna desde 1917, pero el surgimiento del “Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano” con la reforma de 1996 generó un mecanismo de defensa para proteger o reivindicar el derecho al voto desde prisión preventiva por la vía jurisdiccional, como sucedió en 2004 cuando la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) resolvió la contradicción de la tesis 89/2004 y estableció un criterio en el que se precisa como la pérdida de los derechos político-electorales únicamente cuando existe una sentencia, por tanto, se exime a quienes se encuentren en prisión preventiva (Gutiérrez Román, 2024: 31).

Actualmente, el derecho al voto está garantizado por el artículo 35 de la Constitución, empero hay una laguna en la legislación electoral sobre las personas en prisión preventiva que había pasado desapercibida hasta 2018, cuando dos ciudadanos identificados como indígenas “tzotziles” iniciaron un juicio para la protección de sus derechos político-electorales en el que argumentaron estar privados de su libertad en el estado de Chiapas desde el año 2002 mediante la figura de prisión preventiva y, por tanto, exigían su derecho a votar considerando que es su derecho humano, además al no contar con una sentencia firme debían de ser restablecidos sus derechos políticos (Gutiérrez Román, 2024: 34).

El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), mediante las resoluciones del SUP-JDC-352/2018 y SUP-JDC-353/2018, falló a favor de los ciudadanos reconociendo el artículo 35 de la Constitución y señalando que no aplicaba de forma alguna las restricciones del artículo 38 al encontrarse en prisión preventiva y no contar con una sentencia condenatoria (Gutiérrez Román, 2024: 36).

El caso de los ciudadanos indígenas generó un parteaguas en la vida política de México porque con la decisión judicial del TEPJF se ordenó iniciar un par de pruebas piloto en algunos estados (2021, 2022 y 2023) con miras a garantizar el derecho a votar de la ciudadanía que se encuentra en prisión preventiva en México, siendo la elección de 2024 la primera en la que se llevaría a cabo en todo el territorio.

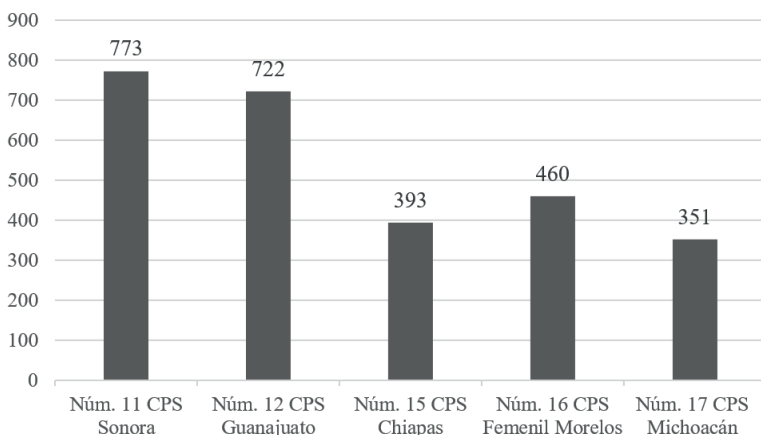
El voto en prisión preventiva en 2021, 2022 y 2023

El surgimiento del voto en prisión preventiva, como se ha explicado con anterioridad, es producto de una sentencia del TEPJF en 2019, en la que otorgó el restablecimiento de los derechos políticos de dos ciudadanos mexicanos que se encontraban en prisión preventiva en Chiapas. Con la resolución, el Tribunal también solicitó al Instituto Nacional Electoral (INE) la organización de una serie de pruebas piloto en 2021, 2022 y 2023 con el objetivo de aplicar en 2024 a nivel nacional el voto en prisión preventiva.

Previo a su explicación, cabe agregar un poco de contexto sobre la población en prisión en México, la cual al cierre de 2024 fue de 233,277, equivalentes al 0.18% de la población. De ellas, 212,425 o el 91.1% estuvo en centros penitenciarios estatales y 20,852 o el 8.9% en los centros penitenciarios federales; siendo el 94.3% hombres y el 5.7% mujeres. Comparado con 2022, se registró un aumento de 3.2% en 2023. Respecto del estatus jurídico de las personas privadas de la libertad, 86,984 (37.3%) se encontraban sin sentencia o medida cautelar de internamiento preventivo, y de las personas con sentencia según el estatus (sentencia/ interna-

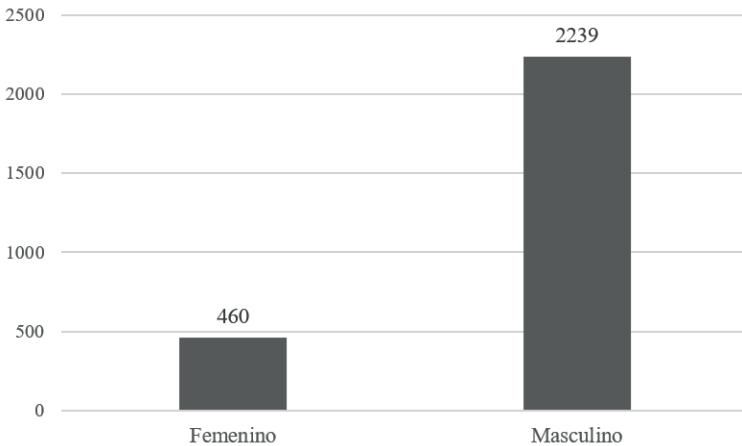
miento/ semi-internamiento o internamiento en tiempo libre), 17,202 se encontraban con estatus no definitivo, 125,281 contaron con estatus definitivo y para 3,810 personas no se identificó el estatus. Finalmente, de la población privada de la libertad sin sentencia, el 44.3% se encontraba en prisión preventiva oficiosa, 32.5% en prisión preventiva justificada, 3.5% en otro supuesto jurídico y para 19.7% no se identificó el tipo de estatus jurídico. Como se puede notar, es sumamente importante analizar la forma en que se ha intentado asegurar los derechos de esta comunidad (INEGI, 2024).

En 2021, la primera prueba piloto se llevó a cabo en cinco Centros Federales de Readaptación Social (CEFERESOS), uno por cada circunscripción electoral: Núm. 11 “CPS Sonora”; Núm. 12 “CPS Guanajuato”; Núm. 15 “CPS Chiapas”; Núm. 16 “CPS Femenil Morelos”; Núm. 17 “CPS Michoacán”. Los CEFERESOS atendieron para la elección los criterios del ámbito de geografía electoral, la perspectiva de género (siendo el de Morelos el único femenino) y la interculturalidad (con el del estado de Chiapas) (INE, 2021b: 5). La población de cada uno de los centros era distinta, siendo el de Sonora y Guanajuato los que contaban con mayor número de PPP con 773 y 722 respectivamente, seguido por el femenino de Morelos con 460, y el de Chiapas y Michoacán aquellos con menor número de ciudadanos, 393 y 351 respectivamente (Gráfica 1).

Gráfica 1. Personas en PPP en CEFERESOS

Fuente: Elaboración propia con base en Informe final de la prueba piloto del voto de las personas en prisión preventiva, agosto de 2021.

Además de la selección de los CEFERESOS donde se aplicaría la primera prueba piloto, el INE elaboró los Lineamientos para la conformación de la Lista Nominal de Electores de Personas que se encuentran en Prisión Preventiva (LNEPP) para el Proceso Electoral Federal, elemento base para poder conocer qué personas contaban con el derecho a votar al encontrarse en prisión preventiva. A partir de esta información, los ciudadanos debían manifestar interés en votar para ser incluidos en la LNEPP, para ello se solicitó que contaran con una credencial para votar, uno de los requisitos que más cuestionamientos ha generado debido a que muchos de los que se encuentran privados de su libertad carecen de documentación de identificación (INE, 2021). Uno de los primeros datos que comenzaron a manifestarse fue que la mayor población de las personas reclusas son hombres, quienes en 2021 representaban 2,239, mientras que las mujeres eran 460 (Gráfica 2).

Gráfica 2. Personas en prisión preventiva por sexo

Fuente: Elaboración propia con base en Informe final de la prueba piloto del voto de las personas en prisión preventiva, agosto de 2021.

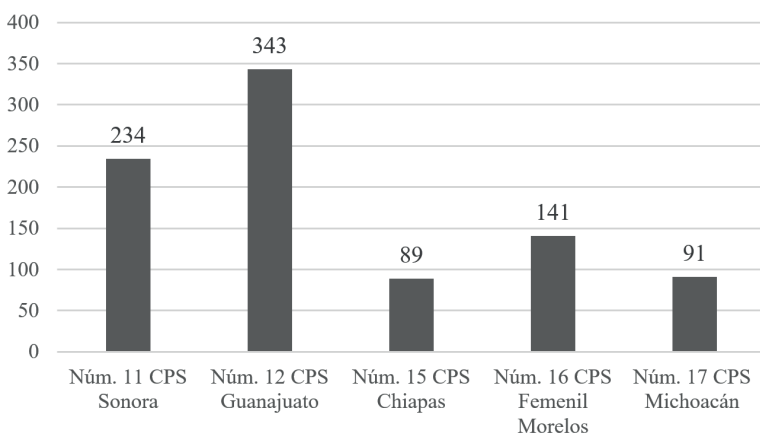
La generación de una lista de electores en prisión preventiva mostró una de las condiciones más importantes para garantizar su derecho al voto, que es la comunicación constante con las autoridades de los CEFERESOS porque no todos los días podían ingresar personas del INE, así como las puertas tampoco estaban abiertas las 24 horas para hacer proselitismo o campañas de información a quienes podían ejercer por primera vez este derecho. Como consecuencia de estas singularidades, es importante destacar que el voto en prisión preventiva es un voto anticipado, es decir, que se realiza previo a la jornada electoral debido a las dificultades que implicaría la organización en los centros penitenciarios, además del personal del INE que requiere y que el día de la elección está con una alta demanda de actividades.

Respecto a los resultados, es importante señalar que de toda la población de los CEFERESOS, que suma un total de 2 mil 200 personas privadas de libertad en los centros penitenciarios, únicamente 950 fueron incluidos en la lista de electores porque

lo solicitaron y cumplían con los requisitos establecidos para ello (INE, 2021b: 25).

En cuanto a la participación, es un dato por destacar que de las personas que ingresaron a la LNEPP, el 94% ejerció su derecho al voto. De los CEFERESOS, el de Guanajuato fue el que más participación tuvo con 343, seguido por el de Sonora con 234, Morelos con 141, Michoacán con 91 y Chiapas con 89. De estas cifras, hay que indicar que 757 fueron hombres y 141 mujeres, cifras que corresponden con las referencias mostradas con la población de ciudadanos en prisión preventiva (Gráfica 3).

Gráfica 3. Votación de las PPP en 2021



Fuente: Elaboración propia con base en Informe final de la prueba piloto del voto de las personas en prisión preventiva, agosto de 2021.

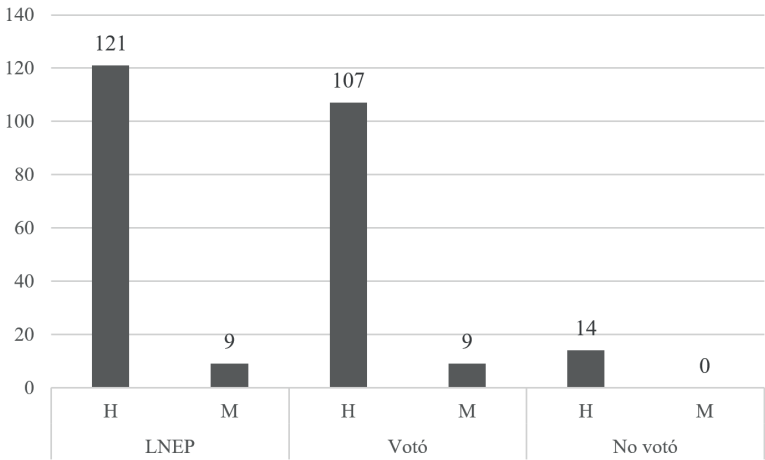
El segundo ejercicio que se realizó para la aplicación del voto de personas en prisión preventiva fue en las elecciones locales de Hidalgo en 2022, en esta ocasión en cuatro centros penitenciarios locales como consecuencia de una reforma al Código electoral del Estado de Hidalgo (CEA, 2024: 6).

Para las elecciones de Hidalgo se generaron algunas mejoras, entre las que se encuentra la inclusión de medios alternativos de

información previo a la votación anticipada, como la inclusión de los debates organizados por el instituto electoral del estado. Otro tema relevante fue la aparición de representantes de los partidos políticos que observaron la organización del proceso electoral, otorgando de esta forma mayor legitimidad al ejercicio (CEA, 2024: 6).

En los comicios de Hidalgo, del cien por ciento de las personas que integraron la Lista Nominal de Electores en Prisión Preventiva (130 ciudadanos), votó el 89% de los electores: 107 hombres y 9 mujeres, solamente 14 hombres de la LNEPP no ejercieron su voto (Gráfica 4). Esto se debe a distintas razones, una de ellas fue que las personas en el lapso entre la formación de la LNEPP y la votación recibieron sentencia formal o fueron liberados y en el menor de los casos porque no se presentaron.

Gráfica 4. Votación de las PPP en Hidalgo, 2022



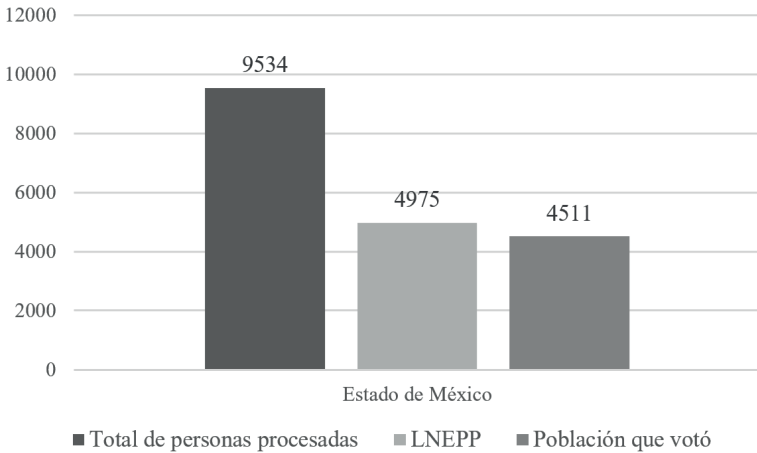
Fuente: Elaboración propia con base en el Informe final de la implementación del voto de las personas en prisión preventiva en el estado de Hidalgo en el proceso electoral local 2021-2022 (INE 2022).

En 2023 se llevaron a cabo elecciones locales en el Estado de México y Coahuila, dos entidades federativas muy diferentes para la aplicación de una nueva prueba del voto en prisión preventiva. El Estado de México es el que más centros penitenciarios tiene y, por ende, mayor población de personas privadas de su libertad, por lo que para este proceso electoral se seleccionaron 21 CEFERESOS. En cambio, en Coahuila solamente se ejecutó el ejercicio del voto en prisión preventiva en un centro femenino (CEA, 2024: 7).

Para ambos estados se definieron tres fases en el modelo de operación para la organización del voto de las personas en prisión preventiva (PPP). En la primera, se encuentran las actividades previas a la jornada electoral: preparación logística y operativa como lo es identificar los CEFERESOS; el registro y la conformación de la LNEPP; la estrategia de difusión o campañas informativas; el diseño y producción del material electoral; la integración y envío de paquetes a las juntas locales y la integración de las mesas directivas de casilla (CEA, 2024: 12). En la segunda fase estuvo: la preparación del sistema de voto anticipado; preparación de los materiales y documentación; escrutinio y cómputo; y los resultados al Programa de Resultados Electorales Preliminares (PREP), al Sistema de Resultados de la Elección (SRA) y al cómputo distrital correspondiente. La tercera fase fue la programación del voto de PPP (CEA, 2024: 12).

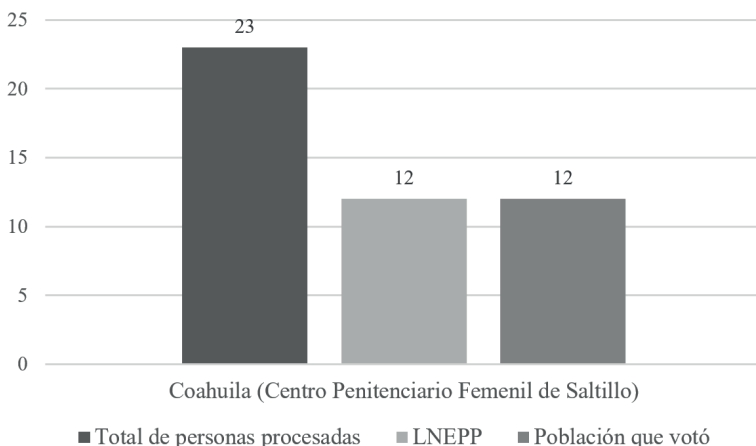
En el Estado de México, la población total de personas privadas de su libertad era de 9,534 en 2023, de ellas el 4,975 logró ser parte del LNEPP y 4,511 (90% de la lista de electores) ejercieron su derecho al voto como puede apreciarse en la Gráfica 5.

Gráfica 5. Participación electoral de las PPL en el PEL 2023



Fuente: Elaboración propia con información del Informe final de la implementación de la prueba piloto del voto de las personas en prisión preventiva en los estados de Coahuila y México del proceso electoral local 2022-2023. Disponible en: <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/handle/123456789/152993>

En contraste, en Coahuila el ejercicio se realizó solamente en un centro femenino con una población pequeña, 23 personas, de las cuales 12 fueron inscritas en la LNEPP y esa misma cantidad participó ejerciendo su voto (Gráfica 6), lo que evidencia que en este estado la prueba piloto fue más simbólica que sustantiva por la cantidad de ciudadanas involucradas.

Gráfica 6. Participación electoral de las PPL en el PEL 2023

Fuente: Elaboración propia con información del Informe final de la implementación de la prueba piloto del voto de las personas en prisión preventiva en los estados de Coahuila y México del proceso electoral local 2022-20230. Disponible en: <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/handle/123456789/152993>

Las causales para no formar parte de la LNEPP en 2023 y como consecuencia no poder ejercer el voto fueron: no estar inscrito en la Lista Nominal de Electores de los estados donde se iba a votar, no contar con sentencia ni estar bajo prisión preventiva en los estados donde se votaría (aquellos que pertenecían a Coahuila y Estado de México, pero no estaban privados de su libertad en ese territorio no participaron), manifestar su intención de votar, y contar con una ficha que contenía información de la persona (INE, 2023b: 27).

Los tres primeros procesos electorales en los que se aplicó el voto en prisión preventiva coincidieron en las conclusiones de sus respectivos informes en cinco temas: I. la importancia de la coordinación institucional entre el INE y las instituciones penitenciarias para delimitar centros viables, así como en el ingreso del personal y la aplicación de los procedimientos para que se lograra la recepción del voto. II. como parte de las dificultades encontradas destaca la normatividad interna de los CEFERESOS que dificulta

la difusión de la información, el acceso a representantes de partidos y a observadores electorales. III. En cuanto a la promoción del voto, el reto principal que se ha detectado es que la información tarda en llegar o es limitada por las políticas de las prisiones, lo que impacta en la toma de decisiones del electorado. IV. En los tres primeros años se insiste en la necesidad de optimizar procedimientos para contar con un modelo más eficiente. Y, por último, V. los informes coinciden en que los cambios jurídicos de la población de PPP complican la integración y actualización de la Lista Nominal, lo que se ve reflejado en la participación (INE, 2022: 73; INE, 2023b: 71).

En cuanto a las diferencias que guardan los primeros procesos electorales, encontramos que en 2021 fue la primera vez que se identificaron las barreras que generan las normas de las penitenciarías para la organización de la elección, y en ese año surge la idea de la participación de organizaciones externas que no se ha concretado (INE, 2021b: 59 y 60).

En la elección de Hidalgo, 2022, se visualizó el impacto de la variabilidad de las condiciones estructurales y normativas de los CEFERESOS en un mismo estado y se registra el interés de organizaciones de la sociedad civil, así como de la ciudadanía en general por participar como observadores del proceso electoral (INE, 2022: 73).

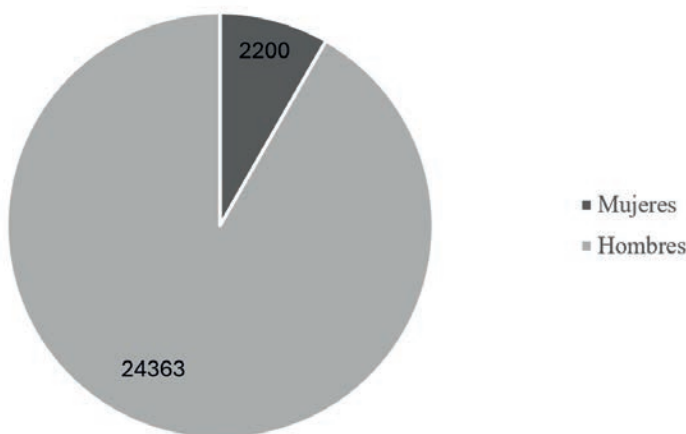
Por último, en las elecciones de Coahuila y Estado de México en 2023 se destacó la ampliación del ejercicio (cinco veces mayor que en 2021 y 39 más que en 2022), se introdujo el Sistema de Seguimiento del Voto de Personas en Prisión Preventiva (SVPPP) para recolectar información clave, se aplicó una sentencia judicial que permite a las personas votar en elecciones estatales con base en el domicilio penal más que en el de residencia previo a su detención, y se propuso por primera vez la recolección de datos biométricos para garantizar la identificación de las personas y evitar inconsistencias (INE, 2023b: 70-72).

Los ejercicios nacionales de 2021 y los locales de 2022 y 2023 resultaron útiles para consolidar las bases legales y establecer los criterios que se emplearían en la elección de 2024, la cual abarcaría comicios federales y subnacionales. Además, revelarían problemas que continúan presentes y sobre los cuales se presentarían impugnaciones en el proceso electoral más reciente..

El voto en prisión preventiva en las elecciones de México de 2024

En el año 2024 se han registrado, hasta el momento, las elecciones más grandes de la historia de México en las que se aplica el voto de PPP para los comicios federales y locales, lo que implicó un reto considerable para el INE y los Organismos Públicos Locales. En total, fueron identificadas 30,947 personas para ejercer su derecho a votar, de ellas 26,563 lo hicieron: 2,200 mujeres y 24,363 hombres como se muestra en la Gráfica 7 (INE, 2024: 35).

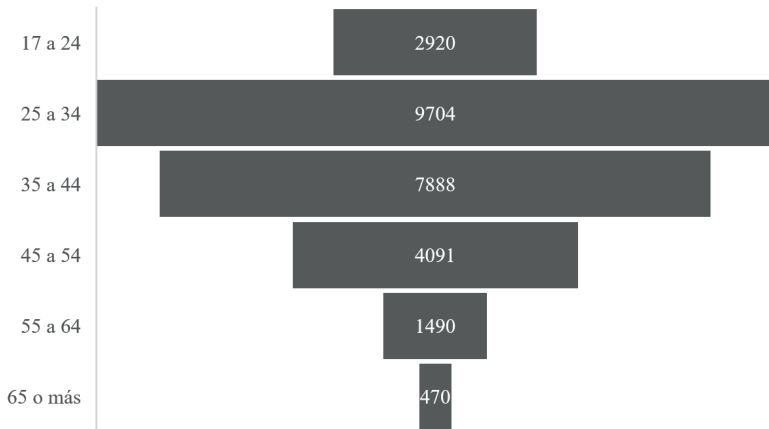
Gráfica 7. Mujeres y hombres que emitieron su voto en PP



Fuente: Elaboración propia con base en Instituto Nacional Electoral. (2024b). Numeralia del Proceso Electoral Federal y Local 2023-2024.

Como consecuencia del voto de PPP, ha destacado que la mayoría de las personas recluidas de su libertad en México se encuentran en centros penitenciarios de la zona centro del país y la edad de la mayor parte de las personas que votó en prisión es de 25 a 34 años, seguido por las de 35 a 44 con 7,888 (Gráfico 8), lo que evidencia la situación de los centros penitenciarios y la ciudadanía que se encuentra recluida considerando que en su mayoría son personas en edad económicamente activas.

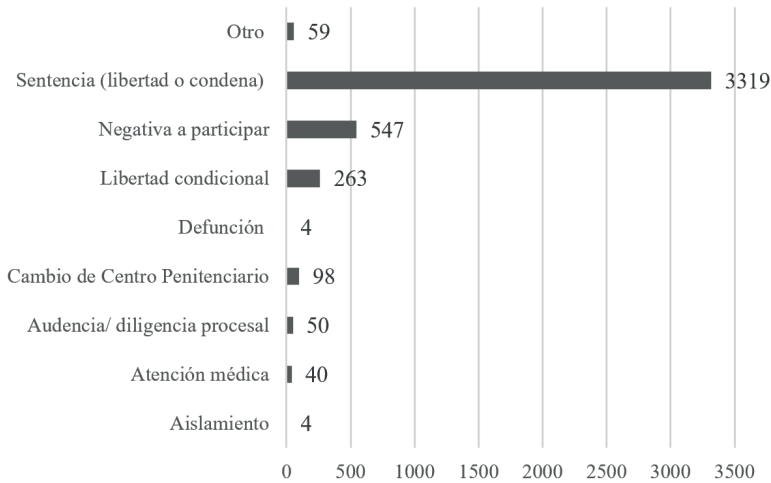
Gráfica 8. Rango de edad de las PPL que votó



Fuente: Elaboración propia con base en Instituto Nacional Electoral. (2024b). Numeralia del Proceso Electoral Federal y Local 2023-2024.

Al igual que en los años anteriores, se presentaron algunas causas por las que no pudieron votar todas las PPP, entre las que destaca: obtener una sentencia fija (libertad o condena) como la más recurrente, una negativa para participar por una institución, obtener la libertad condicional, defunción, cambio de centro penitenciario, por atender una diligencia, atención médica o por una situación de aislamiento (Gráfica 9).

Gráfica 9. Causales por las cuales los PPP no votaron



Fuente: Elaboración propia con base en Instituto Nacional Electoral. (2024b). Numeralia del Proceso Electoral Federal y Local 2023-2024.

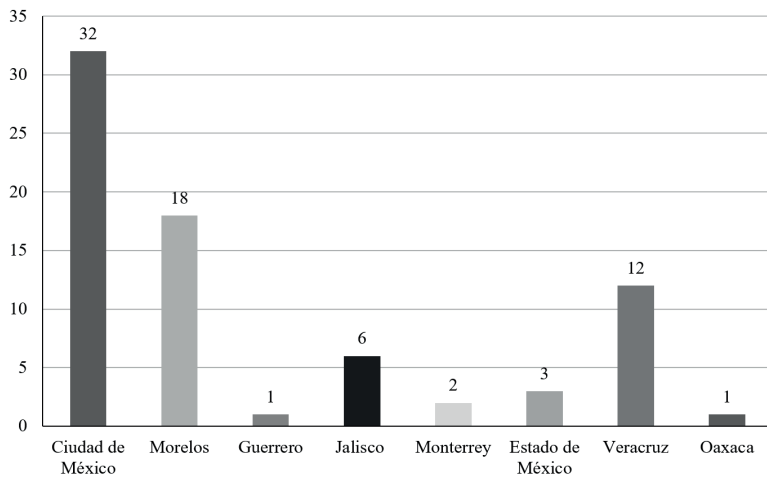
En sintonía con la numeraria de las personas que participaron mediante el voto en prisión preventiva en el proceso electoral de 2024, encontramos que la mayoría de las impugnaciones que resolvieron los tribunales estatales, así como la Sala Superior y las salas regionales del TEPJF se presentaron en la Ciudad de México (32), Morelos (18), Veracruz (12), Jalisco (6), Estado de México (3), Nuevo León (2), Guerrero (1) y Oaxaca (1) (Gráfica 10).

Lo anterior se desprende de la base de datos que fue construida para la elaboración de este capítulo. La base fue construida con las sentencias que emitieron los órganos jurisdiccionales federales: salas regionales y sala superior del TEPJF, relativas a las demandas de la posibilidad de votar para las personas que se encontraban en prisión preventiva, esto es, sin una sentencia firme de condena.

Los aspectos sistematizados en la base fueron la pretensión del demandante que se ubica en la causa de pedir; la respuesta del órgano jurisdiccional que se encuentra en las consideraciones de la sentencia y en los resolutivos de la misma. También se determinó

si la respuesta de la sala electoral mantuvo o modificó la situación existente; cuando modificó la situación la denominamos como cambio y cuando se mantuvo la situación la nombramos *statu quo*. Los datos de fecha de resolución y acrónimo de los expedientes fueron incorporados para fines de identificación y orden, ya que los nombres de los demandantes no pudieron ser incorporados al haber sido testados por la autoridad jurisdiccional.

Gráfica 10. Impugnaciones generadas por estado del país en 2024 respecto al voto en PP



Fuente: Elaboración propia con base en las sentencias emitidas por las salas del TEPJF y publicadas en su portal de internet <https://www.te.gob.mx/buscador/>

No es sorpresa que la mayoría de las impugnaciones hayan aparecido en los estados del centro del país, lo que corresponde con las zonas con mayor población en prisión que tiene México. Lo interesante es que en el Estado de México, el estado con mayor número de personas recluidas cuente con solo tres.

Como un tema de investigación en el futuro cercano, sería conveniente analizar si el número de impugnaciones en los estados se encuentra relacionado con el acceso a la justicia y el conocimiento de las personas recluidas para poder iniciar una impugnación.

En cuanto a las temáticas, como puede observarse en la Tabla 1, destaca que la mayoría de las impugnaciones fue respecto a la solicitud de inscripción a la lista nominal (49), seguida por la expedición de la credencial de elector y la solicitud de conocimiento para poder sufragar (6), la expedición de las credenciales para votar especificando una fotografía (4), pedir ingresar a la lista nominal y tener credencial para votar (3), solicitar apoyo de un organismo electoral local para la votación en prisión (2), y conocer el estatus de sus derechos políticos (1), solicitar mecanismos idóneos para votar (1), la revisión de las personas observadoras (1), así como la consulta de las competencias de una sala regional para resolver una impugnación (1).

Tabla 1 Pretensión o impugnaciones de los actores al demandar por estado

Pretensión de los actores	CDMX	Morelos	Guerrero	Jalisco	Nuevo León	Estado de México	Veracruz	Oaxaca	TOTAL
Inscripción en la lista nominal	17	18	1	2	1	0	10	0	49
Expedición de credencial para votar	3	0	0	0	1	2	0	0	6
Expedición de credencial para votar con fotografía	2	0	0	2	0	0	0	0	4
Conocer el estado de sus derechos político-electorales	0	0	0	1	0	0	0	0	1
Conocer la implementación de mecanismos para el ejercicio del voto de personas en prisión preventiva	5	0	0	1	0	0	0	0	6
Inscripción en la lista nominal y obtención de credencial para votar	1	0	0	0	0	0	2	0	3
Implementación de los mecanismos idóneos para que las personas en prisión preventiva pudieran ejercer su derecho al sufragio activo en el presente proceso electoral local	0	0	0	0	0	0	0	1	1
Revisión del sorteo de las personas observadoras que seguirán la votación de PPP al interior de los Centros Penitenciarios de CDMX.	1	0	0	0	0	0	0	0	1

Pretensión de los actores	CDMX	Morelos	Guerrero	Jalisco	Nuevo León	Estado de México	Veracruz	Oaxaca	TOTAL
Conocer acciones del IEPC para: 1) las acciones, estrategias y actividades realizadas a esa fecha por dicha autoridad para garantizar que las personas que se encuentran en prisión preventiva puedan ejercer su derecho a votar en las siguientes elecciones locales; 2) los cargos que se renovarán en el proceso electoral local en Jalisco y respecto de cuáles personas que se encuentran en prisión preventiva podrán votar, y 3) el plan de acción en dicho contexto para hacer efectivo el derecho al voto activo de las personas en prisión preventiva.	2	0	0	0	0	0	0	0	2
Consulta competencial a Sala Regional	0	0	0	0	0	1	0	0	1
TOTAL									74

Fuente: Elaboración propia con base en las sentencias emitidas por las salas del TEPJF y publicadas en su portal de internet <https://www.te.gob.mx/buscador/>

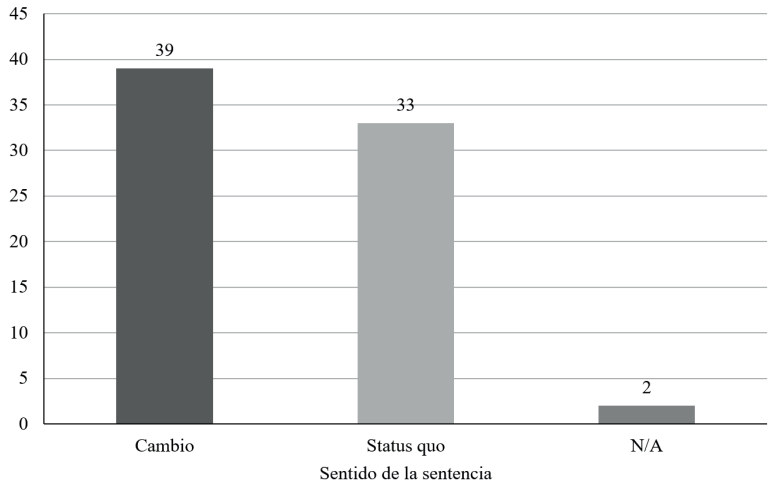
Los dos aspectos centrales que tuvieron que atender las sentencias fueron los relativos a la incorporación de las personas a la lista nominal para ejercer su voto en prisión preventiva y, en unos cuantos casos específicos, el requerimiento sobre la credencial de elector. Las autoridades jurisdiccionales ya en una sentencia de 2023 habían comenzado a revisar la cuestión en el expediente del juicio ciudadano 321 de sala regional Ciudad de México (SCM-JDC-321/2023): en esta sentencia la sala le ordena al INE que oriente debidamente a la persona para que logre su incorporación a la lista nominal para evitar una posible discriminación (p.32). Este fue el precedente con el que se resolvieron varios de los casos posteriores.

En marzo de 2024, la Sala Regional Xalapa resolvió el expediente 128 del juicio de la ciudadanía (SX-JDC-128/2024 y acumulados) en el que ordenó al INE estudiar por segunda ocasión las peticiones de inscripción a la lista nominal de personas en

prisión preventiva, que fueron presentadas por las demandantes, considerando todos los elementos de la situación como lo fueron la fecha de reclusión y el internamiento, no solamente basando su negativa en la presentación extemporánea de las solicitudes (p. 26 y ss.)

Finalmente, la Sala Regional Guadalajara en el expediente 284 del juicio de la ciudadanía (SG-JDC-284/2024) determinó que le fuera expedida la credencial para votar a la persona impugnante porque conforme a la argumentación de la sala la credencial es un instrumento para ejercer su voto y un documento para el derecho a la identidad de las personas (p. 14 y ss.), por lo que no puede ser negada su expedición por la condición fáctica en la que se encontraba la persona.

**Gráfica 11. Sentido en el que resolvió la corte:
cambio o *statu quo***



Fuente: Elaboración propia con base en las sentencias emitidas por las salas del TEPJF y publicadas en su portal de internet <https://www.te.gob.mx/buscador/>

Al revisar la numeraria de las sentencias, observamos que las instancias jurisdiccionales modificaron la resolución que el de-

mandante solicitaba (39) en comparación con aquellas decisiones judiciales que confirmaron la resolución de la autoridad administrativa o jurisdiccional local (33) (Gráfica 11).

Dos aspectos relevantes sobre las impugnaciones ante sedes jurisdiccionales del voto en prisión preventiva son: que la mayoría de ellas las realizaron ciudadanos y no organizaciones o partidos como sucede en otras temáticas; y que coinciden las temáticas más demandadas con aquellas que evidenciaron retos en las pruebas piloto de 2021 a 2023 como lo es la cambiante situación de la población de PPP que puede obtener su libertad o una condena sin previo aviso.

Otro elemento a destacar es la pretensión de diversos ciudadanos al solicitar una credencial para votar y, en específico, en algunos casos solicitar la credencial con una fotografía que evidencia la situación de vulnerabilidad de las personas recluidas que no cuentan en ocasiones con ninguna identificación oficial, menos aún cuando llegan a ingresar a los centros penitenciarios siendo menores de edad lo que puede generar una ausencia de identidad que se acrecienta si llega a obtener su libertad y no se cuenta con un arraigo social.

El voto en prisión preventiva en la elección de 2024, se distinguió por reconocer la falta de credencialización como un elemento que vulnera los derechos políticos de la ciudadanía privada de su libertad, elemento que se vinculó con el mayor número de impugnaciones en las que se solicitó obtener una identificación. Por tanto, esto se vincula con el derecho a votar con el derecho a la identidad (CEA, 2024: 42). Además, en estos comicios también se elaboró por primera vez un diagnóstico con perspectiva de género e interseccionalidad sobre la situación de las personas en prisión, así como se propuso el uso del voto electrónico y la instalación de casillas completas en los penales (CEA, 2024: 42).

Conclusiones

La restricción de los derechos políticos es un debate que persiste hasta nuestros días en todo el mundo. En México, al igual que en otros países, el derecho a votar se ve limitado cuando las personas comienzan un proceso judicial, pero la figura de la prisión preventiva era una situación ambigua hasta 2019, cuando una sentencia del TEPJF definió que la ciudadanía que se encuentra en esta situación debe tener el derecho a votar.

A partir de ese momento comenzó una labor importante para ejecutar tres pruebas piloto en 2021, 2022 y 2023 con el objetivo de aplicar el voto en prisión preventiva en las elecciones de 2024 en todas las prisiones del país.

En los cuatro procesos electorales se ha concluido que la coordinación entre el INE, las autoridades penitenciarias y los Organismos Públicos Locales ha sido clave para garantizar el derecho al voto de estas personas. También se ha mantenido la conclusión de que la normatividad de los centros penitenciarios limita el acceso a la información impidiendo una correcta difusión del voto informado, así como del despliegue de observadores.

Otra conclusión de los cuatro procesos electorales es la dificultad de mantener actualizada adecuadamente la Lista Nominal de Electores debido a los cambios del estatus jurídico de las personas en prisión preventiva por la liberación o condena de un juez.

En cuanto a las impugnaciones, en 2024 encontramos que la mayor parte proviene de hombres (los cuales son la mayoría de la población en prisión) y generadas en el centro del país, específicamente de la Ciudad de México, la cual destaca por no concentrar la mayor población en prisión ni el mayor número de centros penitenciarios.

Por último, destaca que las principales demandas de quienes impugnaban fueran pertenecer a la lista nominal, para poder ejercer su derecho al voto, y la solicitud de obtener una credencial de elector debido a la búsqueda de identidad que las PPP han perdi-

do, hecho que se vincula con el derecho a la identidad que se ha visibilizado con este ejercicio en los últimos procesos electorales.

La restricción del derecho al voto a personas privadas de la libertad continúa siendo un debate en las democracias, sobre todo por los desafíos que implica la reinserción social al considerar que aquellos países que no cuentan con el derecho al sufragio tienen mayores problemas para reintegrar a quienes han violado la ley (Gutiérrez Román, 2024: 28-29). El caso mexicano lo coloca más cerca de la restricción, pero es preciso analizar lo que el voto en prisión preventiva ha visibilizado con miras a continuar en una mejora de la vida democrática de nuestro país.

Bibliografía

- AMEZCUA Yépiz, M. y Veliz, J. F. (en prensa). Votar en prisión: retos institucionales y democráticos de la participación política en prisión preventiva.
- CENTRO de Estudios y Acción por la Justicia Social (CEA). (2024). Informe de hallazgos en prisión preventiva: voto de personas sobre la implementación de la justicia electoral en el proceso electoral concurrente 2023-2024. Recuperado de https://www.te.gob.mx/vinculacion_estrategica/media/files/2877659b3e24809.pdf
- GUTIÉRREZ Román, J. L. (Coord.). (2024). Informe sobre el derecho al voto de las personas en prisión preventiva en los estados de Guerrero, Oaxaca, Ciudad de México y Estado de México. Asistencia Legal por los Derechos Humanos (ASILEGAL). Recuperado de https://drive.google.com/file/d/18ghYzIcy-V0I6s5yVrqFGz-Km7Zy_ShB3/view
- INSTITUTO Nacional Electoral (INE) (2021). Lineamientos para la conformación de la Lista Nominal de Electores de Personas que se encuentran en Prisión Preventiva para el Proce-

so Electoral Federal 2020-2021. <https://analisiselectoral2021.juridicas.unam.mx/sites/default/files/2021-06/INE%3AC-G151%3A2021.pdf>

INSTITUTO Nacional Electoral (INE). (2021b). Informe final de la prueba piloto del voto de las personas en prisión preventiva, agosto de 2021. Recuperado de <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/124688/CGor202108-27-ip-32.pdf>

INSTITUTO Nacional Electoral (INE). (2022). Informe final de la implementación del voto de las personas en prisión preventiva en el estado de Hidalgo en el proceso electoral local 2021-2022. <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/handle/123456789/141865>

INSTITUTO Nacional Electoral. (2023). Modelo de operación para la organización del voto de las personas en prisión preventiva en el Proceso Electoral Concurrente 2023-2024. <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/155633/CGex202311-03-ap-4-a2.pdf>

INSTITUTO Nacional Electoral (INE). (2023b). Informe final de la implementación de la prueba piloto del voto de las personas en prisión preventiva en los estados de Coahuila y México del proceso electoral local 2022-2023. Comisión Temporal para el Seguimiento de los Procesos Electorales Locales. Disponible en: <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/handle/123456789/152993>

INSTITUTO Nacional Electoral (INE). (2024a). Informe final de la organización del Voto de las Personas en Prisión Preventiva en el Proceso Electoral Concurrente 2023-2024. Recuperado de <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/handle/123456789/173696>

INSTITUTO Nacional Electoral. (2024b). *Numeralia del Proceso Electoral Federal y Local 2023-2024*. <https://ine.mx/numeralia-proceso-electoral-2024/>

SUP-JDC-352/2018 Y SUP-JDC-353/2018 ACUMULADO

INSTITUTO Nacional de Estadística y Geografía [INEGI] (2024). *Censo Nacional de Sistema Penitenciario Federal 2024*. <https://www.inegi.org.mx/programas/cnsipef/2024/#publicaciones>

ZUMBADO, M. F. (2023). Análisis comparado de la legislación que posibilita o no el voto de las personas privadas de libertad de dieciocho países de América Latina. *Revista de Derecho Electoral*, (36), 8.

Derechos políticos de las personas con discapacidad. Una mirada desde la jurisdicción electoral

EDWIN CUITLÁHUAC RAMÍREZ DÍAZ
AMBAR ESCOBAR ESPAÑA

Introducción

El artículo que se presenta tiene como objetivo identificar los criterios más relevantes que se han confeccionado en sede judicial en materia de derechos político-electorales de personas con discapacidad, como consecuencia de las acciones afirmativas implementadas. Para lo anterior, se hace una revisión de tipo normativo a partir del andamiaje que se ha confeccionado, principalmente a través de las facultades reglamentarias del INE, pero particularmente las sentencias que ha emitido el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en los procesos electorales federales de 2021 y 2024, referidos a los derechos político-electorales de las personas con discapacidad.

Por lo anterior, y a fin de contextualizar teórica y conceptualmente las limitaciones evidentes para el acceso a la representación política de las personas con discapacidad, se hace una exploración sobre la justicia electoral y las acciones afirmativas. Se deja en evidencia que la justicia electoral al procurar hacer efectivos los derechos de todas las personas a votar y ser votadas, incide directamente en materializar los derechos de las personas con discapacidad, generando criterios e interpretaciones que pueden incidir en dichos derechos. Asimismo, se explora sobre los alcances de las acciones afirmativas como mecanismos por excelencia para

favorecer los derechos de las personas que no han accedido a la representación política de manera igualitaria.

Por otra parte, el texto hace un recorrido de naturaleza normativa que muestra el andamiaje regulatorio tanto en sede doméstica, respecto al ordenamiento jurídico mexicano, como desde el derecho internacional, a fin de mostrar que la obligación que existe de tutelar de manera efectiva los derechos de las personas con discapacidad deriva de un mandato robusto que va más allá de lo estrictamente electoral. Asimismo, se subrayan criterios que se han ido forjando jurisprudencialmente, destacando asuntos que ha resuelto la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) y que han generado criterios vinculantes en la materia.

En el apartado siguiente se explica la decisión metodológica que se tomó para el estudio de los casos relevantes sujetos a examen, referidos al proceso electoral 2023-2024 en materia de personas con discapacidad. En este sentido, se realiza un diagnóstico con efectos descriptivos y contrastantes sobre cómo se establecieron los criterios durante el proceso electoral precedente, 2020-2021; y cómo es que esos criterios se mantuvieron o si hubo modificaciones para garantizar una tutela efectiva de los derechos políticos-electorales de las personas con discapacidad. Para este punto se presentan algunos cuadros que recogen sintéticamente la información que permite apreciar dicho ejercicio.

Por último, se hace un balance general sobre los criterios que se adoptaron tanto en sede administrativa como jurisdiccional a fin de que el lector pueda advertir los elementos de discusión más relevantes que se debatieron en materia de derechos político-electorales de las personas con discapacidad; cómo es que se comportaron los tomadores de decisión para potenciar los derechos y si las acciones afirmativas en la materia realmente tutelan los derechos en cuestión.

Elementos teóricos sobre justicia electoral y acciones afirmativas

Desde una perspectiva normativa la justicia electoral hace referencia a los diversos medios jurídico-técnicos de impugnación o de control de los actos y procedimientos electorales independientemente del órgano a través del cual se sustancien (Ramírez, 2014). La finalidad esencial de la justicia electoral ha sido la protección auténtica o tutela eficaz del derecho a elegir o ser elegido para desempeñar un cargo público, mediante un conjunto de garantías a los participantes a efecto de poder impedir que pueda violarse en su perjuicio la voluntad popular, contribuyendo a asegurar la legalidad, certeza, objetividad, imparcialidad, autenticidad, transparencia y, en general, justicia de los actos y procedimientos electorales (Orozco, 2006).

También es posible encontrar una definición más amplia a través de la cual, la idea de justicia electoral se relaciona con todas aquellas medidas encaminadas a la óptima realización de la democracia representativa, como sería la celebración de elecciones periódicas, libres y auténticas, lo cual incluye el establecimiento de una adecuada integración de los órganos objeto de la representación política (Orozco, 2006).

Desde una perspectiva institucional, la noción en referencia se preocupa por la administración electoral, y observa al “diseño de las reglas” como un elemento más de la gobernanza electoral que genera bases de certeza y eficiencia en la calidad de las elecciones y confianza en los participantes (Mozaffar y Schedler, 2002; López-Pintor, 2000). Fleischer y Barreto (2009), señalan que la justicia electoral juega un papel positivo para la aceptación de los resultados de las elecciones donde se pueden combinar tres elementos: la centralización de la gestión electoral; la neutralidad e independencia de la estructura ordinaria y la mejora de los procedimientos electorales.

Empero, pese a las definiciones proporcionadas sobre justicia electoral, es importante señalar que los alcances de ésta no úni-

camente tienen que estar vinculados a un proceso electoral y a la salvaguarda de derechos como votar, ser votado y de asociación. La justicia electoral tendrá como misión fundamental el dar seguimiento a todas las manifestaciones del ciclo electoral que se presenten en un sistema político, es decir, las instituciones encargadas de conocer de actos vinculados a la justicia electoral serán garantes de la estabilidad y el equilibrio entre los actores políticos, ya que cada una de sus acciones muda las circunstancias políticas, a través de una resolución. La justicia electoral resulta entonces el instrumento que hace posible la materialización de un conjunto de derechos fundamentales (humanos) que legitiman el acceso a la representación política (Ramírez, 2014); entre los que podemos encontrar los derechos políticos de las personas con discapacidad.

En ese sentido, hablar de justicia electoral entraña un espectro más amplio de protección para ejercer derechos tanto de las mayorías políticas, como de los grupos o de las personas que no han tenido el acceso al ejercicio de la representación política, ya sea por disparidades en los mecanismos específicos que hacen posible el acceso al poder, por restricciones no razonables a los derechos y/o por elementos de discriminación; lo que conlleva a la materialización, para algunos casos, de ciertos componentes que potencializan la desigualdad y que han generado que personas o grupos no logren posicionarse en condiciones de acceso al poder público.

En este contexto, sería inexacto señalar que alcanzar o revertir aquellos elementos que no han propiciado la representación política del mayor número de personas o grupos sea una cuestión traducible únicamente en una fórmula o un principio de carácter formal o normativo. La igualdad constituye un derecho fundamental, un derecho humano y un principio esencial de todo Estado liberal y democrático, que se vuelve un pilar en la búsqueda de la justicia electoral y una condición imprescindible para la vigencia del Estado constitucional de derecho. Se trata de un concepto que se expresa principalmente en dos dimensiones: la igualdad formal y la igualdad material o sustantiva.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha señalado que la igualdad jurídica puede distinguirse en dos modalidades: 1) la formal o de derecho y 2) la igualdad sustantiva o, de hecho. La primera refiere que no pueden existir diferencias en la confección de las normas, lo que se traduce en que los generadores de enunciados jurídicos no deben realizar diferencias injustificadas, ya que puede redundar en una discriminación hacia ciertas personas. En el segundo de los casos, se refiere a que se tengan condiciones de oportunidades para el efectivo y real ejercicio de los derechos humanos, es decir, estamos en el terreno de la materialización de los derechos, ahí en las prácticas culturales, sociales y políticas, a fin de minimizar al máximo los obstáculos que se tengan para el ejercicio fáctico de los derechos (SCJN, 2017).

En este contexto, la igualdad formal y la sustantiva se complementan para reducir desigualdades y avanzar hacia sociedades más justas. Desde su vertiente formal, se erige un marco legal que prohíbe toda forma de discriminación por motivos como: raza, género, religión, orientación sexual o discapacidad; incluso, ha surgido la propuesta de desarrollar un “derecho antidiscriminatorio”, cuya base es la dignidad humana y que, según Rey (2023), puede entenderse como el conjunto de normas y doctrinas orientadas a garantizar la igualdad y contrarrestar las desventajas que enfrentan determinados grupos.

A su vez, la igualdad sustantiva busca materializar este ideal a través de medidas concretas como programas, políticas públicas y disposiciones especiales. Entre estas últimas se encuentran las acciones afirmativas, que representan la tercera noción teórica empleada en este apartado y que constituye el objeto de estudio del trabajo de mérito. Dichas acciones pueden ser concebidas como el conjunto de estrategias dirigidas a ampliar y profundizar la participación democrática en diversos ámbitos, con el propósito de corregir discriminaciones históricas vinculadas a factores como raza, etnia, género, discapacidad o edad, de acuerdo con el contexto social y las luchas colectivas que los impulsan (TEPJF, s/a).

Bajo este tamiz, estas medidas pueden definirse como “cualquier acción, más allá de la simple eliminación de una práctica discriminatoria, adoptada para corregir o compensar discriminaciones presentes o pasadas o para impedir que la discriminación se reproduzca en el futuro” (Victoria, 2015, p. 185). De manera similar, Saba (2021, p. 90) señala que las acciones afirmativas son políticas o regulaciones estatales orientadas a otorgar un trato preferencial a personas pertenecientes a grupos que han sido, y continúan siendo, objeto de exclusión sistemática e histórica.

Las personas con discapacidad, que son el núcleo central de esta reflexión pertenecen a estos grupos al margen del ejercicio efectivo de sus derechos políticos. No obstante, para comprender las raíces y persistencia de esta exclusión, y, en consecuencia, la pertinencia de las medidas que buscan garantizar su representación y participación en los espacios de toma de decisiones resulta necesario examinar cómo se ha conceptualizado la discapacidad en el transcurso de la historia. Este recorrido permitirá identificar el impacto diferenciado y los enfoques que han determinado las acciones hacia la garantía efectiva de los derechos de este colectivo.

La discapacidad ha transitado por diversos modelos (siendo los más referidos el de prescindencia; el médico o rehabilitador; y el modelo social y de derechos humanos) dentro de los cuales, primigeniamente se interpretó la discapacidad desde un enfoque deficitario, asociado a una idea de carencias individuales, dependencia y carga social. Bajo la mirada “médica”, el ideal de integración se condicionaba a la “corrección” o “normalización” de la persona, lo que la relegaba a un papel pasivo como destinataria de políticas asistenciales y de caridad. En consecuencia, la exclusión apareció como un dato inevitable, no como el resultado de elecciones institucionales y barreras sociales; y la persona con discapacidad dejaba de ser sujeto de derechos para convertirse en objeto de protección (SCJN, 2022).

No obstante, como consecuencia de esfuerzos importantes dentro de la sociedad, particularmente de las propias personas con

discapacidad, ha evolucionado tanto la comprensión de este término, como su incorporación e inclusión fáctica como sujetos de derechos en el entorno social; paradigma que fue visibilizado a través de la emisión de pisos mínimos que poco a poco han obligado a los Estados a la adopción de mecanismos para proteger y promover el ejercicio de sus derechos, lo que no necesariamente es traducible en éxito para todos los casos; pero que ha edificado peldaños significativos.

Este panorama, trasladado al primero de los conceptos que hemos empleado, es decir, el ámbito de la justicia electoral, también implicó consecuencias en la falta de materialización en el ejercicio del sufragio activo y pasivo de las personas con discapacidad, naturalizando obstáculos procedimentales (como la inaccesibilidad de información electoral, la falta de ajustes razonables en registro de candidaturas o en la jornada comicial); y desplazando el debate desde la igualdad de derechos hacia la administración de beneficios (SCJN, 2022).

De esta manera, la discapacidad actualmente puede ser entendida con relación a las personas que tienen alguna limitación física, mental, intelectual o sensorial, ya sea de forma permanente o temporal, para realizar sus actividades cotidianas y que al interactuar con su entorno social encuentran barreras que pueden impedir el ejercicio pleno y efectivo de sus derechos en igualdad de condiciones con los demás. (Museo de las Constituciones [UNAM], 2024).

Por estas razones, un enfoque acorde con los estándares contemporáneos exige, en cambio, pasar del asistencialismo a la titularidad plena de derechos político-electorales, reconociendo la discapacidad como una realidad ineludible, que incide sobre millones de personas y que es un fenómeno social al cual se le debe poner atención. Ello implica que todas las autoridades (como lo ordena la CPEUM) administrativas y jurisdiccionales tutelen de manera efectiva y garanticen accesibilidad universal, adopten ajustes razonables y, cuando corresponda, acciones afirmativas que

hagan efectiva la participación política en condiciones de igualdad. En síntesis, la exclusión se puede remediar con diseños institucionales plausibles, que, en el caso concreto, está en el foco de atención de la justicia electoral.

Marco normativo doméstico y del derecho internacional de las acciones afirmativas

a) Marco doméstico

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos brinda el fundamento primario para las acciones afirmativas dirigidas a personas con discapacidad en el ámbito electoral. En su artículo 1º, prohíbe la discriminación, por diferentes hipótesis, entre las que se advierte por discapacidad, lo que obliga a todas las autoridades a promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos con base en los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. Este parámetro normativo impone deberes a los tomadores de decisiones, como la implementación de medidas diferenciadas cuando sean necesarias para corregir desigualdades estructurales. Por su parte, el artículo 35 constitucional, reconoce el derecho de la ciudadanía a ser votada, insistiendo en que lo haga en condiciones de paridad (lo cual se debe interpretar *lato sensu*), y el artículo 41 dispone que las autoridades electorales deben asegurar condiciones de equidad en la contienda, lo que legitima decisiones como cuotas o acciones afirmativas para garantizar una competencia real.

Desde el terreno de la confección de reglas, podemos identificar la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación (LFPED), que refiere que la igualdad real de oportunidades implica el acceso que tienen las personas o grupos de personas al igual disfrute de derechos, por la vía de las normas y los hechos. Igualmente, el dispositivo en cita señala la prohibición de toda práctica discriminatoria que tenga por objeto o efecto impedir o

anular el reconocimiento o ejercicio de los derechos y la ya mencionada igualdad real de oportunidades.

Asimismo, el instrumento previamente referido, especifica que no constituyen discriminación las acciones afirmativas que tengan por efecto promover la igualdad real de oportunidades de las personas o grupos; ni tampoco será juzgada como discriminatoria la distinción basada en criterios razonables, proporcionales y objetivos cuya finalidad no sea el menoscabo de derechos. Sobre esta misma temática en el artículo 9 se circunscribe que, si se considerará discriminación negar o condicionar el derecho de participación política y, específicamente, el derecho al sufragio activo o pasivo, la elegibilidad y el acceso a todos los cargos públicos.

Este enfoque desbloquea explícitamente la legitimidad jurídica de las acciones afirmativas en contexto electoral. Del mismo modo, la Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad (LGIPD) dispone que se entenderá por discapacidad la consecuencia de la presencia de una deficiencia o limitación en una persona, que al interactuar con las barreras que le impone el entorno social, pueda impedir su inclusión plena y efectiva en la sociedad en igualdad de condiciones con los demás; del mismo modo que se describen los diversos tipos de discapacidad, tales como mental, física, intelectual y sensorial. Esta ley, igualmente, reconoce que las personas con discapacidad gozarán de todos los derechos reconocidos por el orden jurídico mexicano, sin distinción basada en cualquier otro factor que atente contra su dignidad, de la misma manera que se delimita que las acciones afirmativas se configuran como apoyos específicos orientados a compensar las desventajas que limitan la plena participación de este grupo en la vida política, económica, social y cultural.

En el ámbito de la adjudicación de reglas, tanto la SCJN como el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) han desarrollado criterios al respecto. La SCJN, a través de su jurisprudencia, ha resaltado la distinción entre igualdad formal e igualdad material; y ha sostenido que la igualdad real requiere

medidas positivas específicas cuando grupos están en situación de desventaja. Además, ha abogado por agregar una perspectiva de discapacidad en la justicia, conforme al modelo social, esto es, enfocando la responsabilidad estatal en remover obstáculos estructurales que impidan el ejercicio efectivo de derechos (SCJN, 2022).

Por su parte, el TEPJF ha emitido sentencias que han contribuido a la consolidación de criterios sobre acciones afirmativas para personas con discapacidad, tales como: SUP-REC-1150/2018; SUP-JDC-282/2021 y SUP-JDC-285/2021; SUP-REC-584/2021; y SUP-JDC-92/2022; dichas resoluciones se examinarán con mayor detenimiento más adelante.

b) Marco desde el derecho internacional

En materia de derecho internacional, existen instrumentos que prevén este tipo de acciones para favorecer particularmente al grupo de interés del presente análisis; es decir, las personas con discapacidad, poniendo especial énfasis en algunos de ellos, tales como la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, suscrita por México en 2008 y la cual es considerada internacionalmente como el primer instrumento específicamente orientado a garantizar y promover los derechos de este sector de la población, transformando la visión social hacia las personas con discapacidad como sujetos plenos de derechos, abarcando el derecho a votar y ser votados, así como su participación en partidos políticos.

En el contexto del sistema interamericano de protección de los derechos humanos se puede identificar la Convención Interamericana para Eliminar todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad, de la que el Estado mexicano también es parte, y que establece que los Estados deben incluir medidas de diversa naturaleza, entre las que destacan las de carácter legislativo para eliminar la discriminación contra las personas con discapacidad y propiciar su integración a la sociedad. Asimismo,

se indica que se deben propiciar acciones para su integración en las actividades políticas y de administración.

También se pueden apuntar, dentro del marco jurídico convencional las Reglas de Brasilia sobre el Acceso a la Justicia de las Personas en Condición de Vulnerabilidad y la Convención Interamericana Contra Toda Forma de Discriminación e Intolerancia. Habría que señalar que estas Convenciones prevén que no constituye discriminación, aquellos mecanismos que se empleen con la finalidad de resarcir las desigualdades en favor de este grupo de la población, tal y como indica el artículo 5.4 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, al estipular que no serán discriminatorias, en virtud de ese documento, las medidas específicas que sean necesarias para acelerar o lograr la igualdad de hecho de las personas con discapacidad.

Estos instrumentos tienen como propósito promover, proteger y asegurar el goce pleno y en condiciones de igualdad de todos los derechos humanos y libertades fundamentales de todas las personas con discapacidad y promover el respeto de su dignidad inherente. Esto significa que las acciones que han emprendido los Estados, en el caso particular de México, no sólo es en respuesta a un acuerdo político interno, sino en cumplimiento a las obligaciones que tiene el Estado mexicano de tipo convencional; lo que es traducible en una suma de esfuerzos internos y en el cumplimiento de obligaciones internacionales que no siempre es del todo convincente.

En esa misma línea, el Sistema Interamericano de Derechos Humanos ha consolidado estándares fundamentales para la protección de estos grupos históricamente subrepresentados, especialmente en materia de participación política y no discriminación. Parte de este enfoque es visible a través de la línea jurisprudencial trazada por la Corte IDH, la cual ha servido de base para diseñar e implementar acciones afirmativas en materia electoral orientadas a garantizar el acceso equitativo a los derechos políticos de personas con discapacidad tanto en su vertiente *activa* como *pasiva*.

Dentro de los criterios en cita es posible mencionar, en primer lugar, los casos *Ximenes Lopes vs. Brasil* (Corte IDH, 2006), *Furlan y familiares vs. Argentina* (Corte IDH, 2012) y *Guevara Díaz vs. Costa Rica* (Corte IDH, 2022), que, aunque no tratan directamente procesos electorales, consolidan principios esenciales de igualdad sustantiva y no discriminación hacia personas con discapacidad. Al respecto, la Corte IDH subraya que la obligación estatal no se agota en el reconocimiento formal de derechos, sino que exige la adopción de medidas diferenciadas y ajustes razonables para remover barreras físicas, procedimentales y actitudinales que impidan el ejercicio pleno de los derechos. Estos estándares, trasladados al ámbito electoral, justifican la implementación de medidas específicas, tales como cuotas de postulación, procedimientos accesibles y adaptaciones en campañas y votación; para garantizar la participación efectiva de este grupo.

En segundo lugar, el precedente *Yatama vs. Nicaragua* (Corte IDH, 2005) constituye un hito en materia de participación política diferenciada. La Corte IDH consideró que la imposición de requisitos formales que desconocen las particularidades culturales y organizativas de los pueblos indígenas vulnera los derechos políticos reconocidos en el artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH); así como el principio de igualdad. Este fallo avala la necesidad de flexibilizar normas y diseñar mecanismos específicos para asegurar la representación de grupos excluidos, constituyendo un fundamento directo para medidas de acción afirmativa en materia electoral.

Por su parte, los casos *Castañeda Gutman vs. Estados Unidos Mexicanos* (Corte IDH, 2008), *López Mendoza vs. Venezuela* (Corte IDH, 2011) y *Petro Urrego vs. Colombia* (Corte IDH, 2020) refuerzan la idea de que el derecho a ser elegido solo puede ser restringido de manera proporcional, legítima y mediante debido proceso judicial. Al proteger el acceso equitativo a las candidaturas y evitar exclusiones arbitrarias, estos precedentes contribuyen a un entorno electoral inclusivo donde las acciones afirmativas

pueden desplegarse sin ser neutralizadas por barreras legales o administrativas indebidas.

En conjunto, esta línea jurisprudencial de la Corte IDH evidencia que la igualdad real en la participación política requiere que los Estados adopten medidas positivas y diferenciadas que permitan a las personas con discapacidad, pueblos indígenas y otros grupos históricamente excluidos no únicamente acceder al sufragio, sino también competir en condiciones de equidad por cargos de elección popular. Así, las acciones afirmativas en materia electoral se presentan como instrumentos legítimos, compatibles y armónicos con los derechos y principios de la CADH y respaldados por la doctrina de la Corte IDH, para materializar el mandato de inclusión democrática, que la mayoría de los Estados occidentales tienen plasmados en sus textos normativos internos.

Por lo anterior y una vez trazado este contexto, se presentan algunos casos relevantes y emblemáticos que se resolvieron en sede jurisdiccional electoral que permiten identificar las acciones afirmativas que se implementaron en distintos procesos políticos para posibilitar la protección de los derechos político-electorales de las personas con discapacidad; asimismo, se analizarán a fin de observar la manera en que se interpretaron y aplicaron los criterios en dichas acciones para generar condiciones no discriminatorias en la participación de la contienda electoral.

Marco metodológico del análisis de sentencias en el proceso electoral 2023-2024 en materia de discapacidad

Como se señaló en la introducción, el propósito de este trabajo es examinar los casos en los que la *litis* estuvo vinculada a los derechos político-electorales de las personas con discapacidad, a fin de advertir cómo, en sede jurisdiccional federal, se han configurado criterios normativos que inciden directamente en la tutela efectiva de sus derechos. Aunque el análisis se centra en las sentencias del proceso electoral 2023-2024, resulta imprescindible mirar al proceso anterior, 2020-2021, pues éste sentó las bases para el diseño y

perfeccionamiento de las acciones afirmativas que posteriormente se consolidaron en 2023-2024, primer proceso concurrente en el que se aplicaron estas medidas de forma coordinada en los órdenes federal y locales.

El acuerdo INE/CG625/2023 marcó un punto de inflexión al establecer un piso mínimo de candidaturas para personas con discapacidad en diputaciones de mayoría relativa y representación proporcional, además de imponer la obligación de difundir los lineamientos en formatos accesibles (audio, lectura fácil, braille, entre otros). Este marco administrativo dio lugar a una serie de controversias en sede jurisdiccional, que giraron en torno a temas fundamentales como: *la suficiencia de los documentos para acreditar la discapacidad, el alcance del principio de buena fe en la autoidentificación y la compatibilidad de estas medidas con otros principios, como la paridad de género o la libre configuración de los partidos políticos.*

Para lograr identificar dichas temáticas en casos relevantes, el presente análisis se plantea una metodología que inicia con la revisión de la normativa electoral vigente, así como los instrumentos internacionales vinculantes para México; posteriormente se incorporan los casos que se resolvieron en sede jurisdiccional más relevantes de los procesos electorales 2020-2021 y 2023-2024; resaltando los criterios señalados en el párrafo precedente y que permiten identificar los alcances interpretativos y de tutela sobre los derechos de las personas con discapacidad.

Esta manera de abordar los casos permitirá que el lector identifique tanto la continuidad como la transformación de los criterios aplicados en términos temporales. Más que un listado exhaustivo de expedientes, se buscan evidenciar patrones interpretativos y advertir si las medidas afirmativas en materia electoral se han modificado hacia una práctica más garantista o formalista. Con un propósito de síntesis y didáctico, la información se presenta de manera concisa en cuadros, lo que ofrece, en primer lugar, un contraste general entre los procesos 2020-2021 y 2023-2024; en segundo lugar, recoge, de manera descriptiva, los asuntos más

representativos; y, en tercer lugar, examina la orientación de los criterios jurisdiccionales, ya sean garantistas o formalistas, para evaluar la dirección en que ha guiado la justicia electoral en este terreno.

Tal como se señaló, este trabajo no pretende agotar el estudio de todas las sentencias emitidas en materia de personas con discapacidad, sino centrarse en aquellas que, por su relevancia e importancia jurídica así como por su repercusión en la representación política de personas con discapacidad, aportan elementos interpretativos útiles para el debate académico, la regulación y la mejora de políticas públicas en materia electoral. Sin lugar a dudas habrá otros expedientes que sean sujetos de interés académico, jurídico y político, no obstante, se deja esta primera aproximación para dejar las bases sobre el debate en los procesos sujetos a análisis.

Acciones afirmativas para personas con discapacidad (PCD) en México: evidencia de los procesos electorales federales (PEF) 2020–2021 y 2023–2024

El diseño y la implementación de acciones afirmativas para personas con discapacidad en los procesos electorales recientes reflejan un proceso de construcción institucional que combina mandatos jurisdiccionales, criterios técnicos y ajustes progresivos. Tanto en el Proceso Electoral Federal (PEF) 2020–2021 como en el PEF 2023–2024, el TEPJF y el INE han articulado medidas específicas para garantizar que estas personas accedan de forma efectiva a cargos de representación popular en espacios legislativos, principalmente.

En el PEF 2020–2021, el reconocimiento jurisdiccional de la necesidad de establecer una cuota específica para personas con discapacidad derivó en un diseño normativo inicial que fijó criterios claros: número mínimo de postulaciones, ubicación preferente en listas de representación proporcional y exigencia de paridad de género. Este esquema se fundamentó en la lógica de facilitar

condiciones materiales de participación, con un estándar probatorio que, si bien establecía requisitos documentales, dejaba cierto margen de flexibilidad.

Para el PEF 2023–2024, se observa un doble movimiento: por un lado, la consolidación de los elementos esenciales del modelo previo y, por otro, la expansión hacia nuevos espacios de representación, incorporando por primera vez una fórmula de personas con discapacidad en la lista nacional del Senado. Este cambio no es meramente cuantitativo: implica un reconocimiento de que la inclusión debe proyectarse en todos los espacios legislativos, fortaleciendo la presencia política de este grupo.

Asimismo, la interpretación jurisdiccional sobre la *acreditación* de la discapacidad adquirió mayor relevancia, siendo un tema que había sido muy debatible en mesas de trabajo previas al PEF 2023–2024 (INE, 2023). Así, tanto la Sala Superior del TEPJF como algunas salas regionales del propio tribunal como en Xalapa, a través de los expedientes SX-JRC-46/2024, SX-JDC-455/2024 y SX-JDC-493/2024; establecieron criterios tendentes a flexibilizar los elementos y manera de comprobar la condición de discapacidad de forma legítima. Esta modificación reduce el riesgo de exclusiones (por márgenes de arbitrariedad), a la vez que preserva mecanismos para evitar el uso indebido de las acciones afirmativas; aunque, en la práctica también se dieron casos de simulación de actos jurídicos para beneficiarse de manera indebida.

Finalmente, el contraste entre los resultados reportados en ambos periodos muestra que, aunque el número de personas electas bajo esta acción afirmativa varió, ocho en 2021 y al menos seis en 2024, además de la activación de la cuota senatorial; en ambos casos se alcanzó el objetivo central: la integración de personas con discapacidad en el Congreso. Incluso se señaló la posible disminución en materia de impugnaciones en el PEF 2023–2024. Esta evidencia permite reflexionar sobre la efectividad de las medidas, la pertinencia de su diseño y la necesidad de continuar evaluan-

do su impacto real en la representación política de este sector (FAMC, 2024).

Bajo ese contexto, el análisis temporal muestra tres rasgos: (i) continuidad del modelo básico, (ii) expansión en 2023–2024 al Senado y (iii) un estándar probatorio más flexible para acreditar la discapacidad (autoadscripción calificada con documento idóneo, no único), a fin de evitar exclusiones por *formalismos*. Este desarrollo responde a impugnaciones concretas y al diálogo INE–TEPJF, que ha ido afinando el equilibrio entre certeza jurídica y accesibilidad para que la acción afirmativa opere realmente y no solo en el papel.

Ahora bien, como punto de partida se propone observar el diseño institucional de las acciones afirmativas para personas con discapacidad entre dos ciclos: PEF 2020–2021 y PEF 2023–2024. Interesa no solo *qué* se estableció, sino *cómo* estos criterios fueron confeccionando la arquitectura normativa y operativa hacia su interpretación jurisdiccional; del primer escenario, centrado en diputaciones de mayoría relativa y representación proporcional, con ubicaciones preferentes y exigencia de paridad a un modelo más robusto que incorpora al Senado, consolida la paridad transversal y ajusta el estándar probatorio para la acreditación de la discapacidad. (INE 2023 y FAMC, 2024). En términos contrastantes, estos datos permiten identificar continuidad, en lo que podríamos considerar, como el *núcleo duro* de 6 distritos MR y 2 fórmulas RP en lugares competitivos; y la expansión cualitativa, en cuanto a la entrada a Cámara Alta y la flexibilización probatoria para no convertir la verificación en barrera.

Para facilitar la lectura de las anteriores consideraciones, el siguiente cuadro organiza este desarrollo por ejes (acuerdos del INE y su base jurisdiccional, diseño MR y RP, extensión al Senado, acreditación/estándar, confirmaciones jurisdiccionales y resultados observados), de modo que el lector pueda reconstruir el itinerario: mandato jurisdiccional → lineamientos administrativos →

efectos verificables en la integración legislativa correspondiente a cada uno de los periodos a los que se ha hecho referencia:

Cuadro 1. PEF 2020–2021

Eje	PEF 2020–2021	PEF 2023–2024
Acuerdo del INE (objeto y base jurisdiccional)	INE/CG18/2021 modificó criterios de registro en acatamiento a SUP-RAP-121/2020 y acumulados (Sala Superior ordenó diseñar acciones afirmativas para PCD).	INE/CG625/2023 emitió criterios de registro en acatamiento a SUP-JDC-338/2023 y acumulados (y confirmación posterior).
Diseño de la acción afirmativa (Diputaciones MR)	Postular PCD en 6 de los 300 distritos de mayoría relativa (Acuerdo INE/CG18/2021).	Se mantiene la obligación de 6 distritos MR con PCD, aunque no hay una cita directa sobre ese número, se sobreentiende la continuidad del criterio (Acuerdo INE/CG625/2023).
Diseño de la acción afirmativa (Diputaciones RP)	2 fórmulas de PCD por representación proporcional, ubicadas en los primeros 10 lugares de cualquier lista (Acuerdo INE/CG18/2021).	2 fórmulas de PCD por RP, también en los primeros 10 lugares; paridad obligatoria (Acuerdo INE/CG625/2023)
Extensión al Senado	N/A*	1 fórmula de PCD por RP en Senado, dentro de los primeros 15 lugares de la lista nacional (Acuerdo INE/CG625/2023).
Acreditación / estándar probatorio	Autoadscripción calificada: al registrar, presentar documento original que acredite discapacidad de carácter permanente; certificado médico como medio más idóneo (no único). Carta bajo protesta de decir verdad, en la que la persona candidata manifieste tener algún tipo de discapacidad y que enfrenta de manera cotidiana y permanente barreras en razón de la discapacidad con la que vive. También se admite Credencial Nacional para PCD (DIF). (SUP-REC-584/2021).	Se reitera la autoadscripción calificada y la validez de documentos idóneos equivalentes. Un ejemplo es el criterio de Sala Superior (SUP-REC-584/2021) que sirvió de base y que flexibiliza la prueba; lo que se sostuvo posteriormente en casos como el Juicio para la Protección de los Derechos político-electorales de la ciudadanía SUP-JDC-354/2024.
Confirmaciones y ajustes jurisdiccionales	La Sala Superior perfila elementos de acciones afirmativas y paridad; se consolida el estándar de medida temporal, razonable y proporcional (SUP-RAP-121/2020 y acumulados).	Sala Superior confirmó el INE/CG625/2023 (p. ej., SUP-JDC-747/2023); además hubo lineamientos complementarios del INE.

Eje	PEF 2020–2021	PEF 2023–2024
Resultados oficiales reportados	INE reporta que 8 personas con discapacidad resultaron electas para la LXV Legislatura (5 mujeres, 3 hombres) (INE, 2023).	Documentación del INE refiere al menos 6 diputadas electas bajo la acción afirmativa de PCD en la LXVI Legislatura (2024-2027); además, se incorporó por primera vez la cuota en Senado por RP (FAMC, 2024).

Fuente: El cuadro es propio con información obtenida de los casos referidos. *N/A En 2021 no aplicó ya que no se presentaron elecciones para el Senado de la República.

El contraste entre ambos periodos electorales permite identificar avances relevantes, como la ampliación de las cuotas para incluir el Senado de la República, el fortalecimiento de la perspectiva garantista en la acreditación de la discapacidad y la incorporación explícita de medidas de accesibilidad; pero también evidencia desafíos persistentes, tales como la uniformidad de criterios de los órganos jurisdiccionales y la necesidad de perfeccionar mecanismos de fiscalización para garantizar el cumplimiento efectivo por parte de los partidos políticos en materia de candidaturas de personas con discapacidad.

Una vez trazado el mapa del diseño, el siguiente paso es explicar cómo se llegó a ese resultado: qué resoluciones ordenaron, ajustaron o confirmaron cada componente del modelo y con qué efectos. Aquí la atención se traslada del contenido del acuerdo al motivo y la base sobre la cual fue emitido. En los siguientes recursos se detalla la secuencia jurisdiccional-administrativa, articulando cinco piezas por cada elemento: expediente y órgano, controversia (qué se impugnó o discutió), fundamentos relevantes (igualdad sustantiva, ajustes razonables, paridad, accesibilidad), criterio aplicable (la regla interpretativa que emana del caso) y efecto (qué cambió en la práctica: diseño de cuotas, flexibilización probatoria, delimitación territorial, confirmación/ajuste de acuerdos).

La trazabilidad anterior muestra el diálogo entre el TEPJF y el INE: las sentencias no solo validan, también ajustan la mecánica de las acciones afirmativas, evitando que la igualdad solo quede enunciada, pero no se materialice en clave operativa. El lector

encontrará, así, el *andamiaje fino* que explica por qué el modelo 2023-2024 no es una réplica del 2020-2021, sino su versión depurada a la luz de la experiencia y del control jurisdiccional. Para tales efectos, en primer lugar, se exponen algunos casos relevantes, identificando su fundamento, el criterio jurisprudencial aplicable y el efecto de dicha resolución referente al PEF 2020-2021, mismos que se esquematizan a continuación:

Cuadro 2. PEF 2020-2021

Expediente	Controversia principal	Fundamentos relevantes	Criterio jurisprudencial aplicable	Efecto de la resolución / acuerdo
SUP-RAP-121/2020 y acumulados (Sala Superior, TEPJF)	Suficiencia de criterios de registro y necesidad de acciones afirmativas específicas.	Igualdad sustantiva; medidas especiales como obligación estatal; control de razonabilidad.	Ordena diseñar o ajustar acciones afirmativas para grupos subrepresentados, incluidas personas con discapacidad.	Mandata al INE modificar criterios; antecedente inmediato de INE/CG18/2021.
INE/CG18/2021 (Consejo General INE)	Modificación de criterios para registro de candidaturas en PEF 2020-2021.	Acatamiento a SUP-RAP-121/2020; técnica de cuotas y paridad transversal.	Establece 6 distritos de mayoría relativa con personas con discapacidad y 2 fórmulas de representación proporcional en los primeros 10 lugares, con paridad.	Obliga a partidos y coaliciones a postular personas con discapacidad en MR y RP.
SUP-RAP-21/2021 y acumulados. (Sala Superior, TEPJF)	Ajustes a acciones afirmativas; delimitar distritos indígenas y fortalecer inclusión (incluida accesibilidad para PCD).	Participación efectiva; remoción de barreras formales.	Reitera medidas especiales y obligaciones de accesibilidad.	Ordena al INE delimitar distritos indígenas y adoptar acciones afirmativas para PCD.
SUP-REC-584/2021 y acumul. (Sala Superior, TEPJF)	Reglas inclusivas de postulación para PCD: naturaleza de la prueba y alcance de la discapacidad.	Igualdad y ajustes razonables; no exigir un medio único de prueba.	Autoadscripción calificada con documento idóneo; evitar formalismo excluyente.	Flexibiliza la acreditación de la discapacidad para candidaturas.
SUP-JDC-282/2021 y SUP-JDC-285/2021 (Sala Superior, TEPJF)	Compatibilidad de acciones afirmativas de PCD con paridad (p. ej., fórmulas encabezadas por mujeres con discapacidad).	Paridad transversal; maximización de derechos.	Acciones afirmativas de PCD armónicas con paridad; preferencia por soluciones garantistas.	Valida integración de listas que suman mujeres con discapacidad en RP.

Fuente: El cuadro es propio con información obtenida de los casos referidos.

El proceso electoral federal 2020-2021 constituyó un primer ensayo normativo de gran alcance en la implementación de acciones afirmativas para personas con discapacidad. En este periodo, la Sala Superior del TEPJF y el INE sentaron precedentes en torno a la suficiencia de criterios de registro, la razonabilidad de las me-

didadas y los ajustes en su diseño, lo que para ser un primer ejercicio resultaba necesario e ineludible.

Lo más destacado del ciclo en referencia fue que las resoluciones no se limitaron a resolver litigios individuales, sino que delinearon patrones de interpretación garantista que posteriormente funcionarían como marco de referencia. En consecuencia, el cuadro siguiente sintetiza los casos paradigmáticos de dicho proceso, resaltando los fundamentos, criterios y efectos que marcaron la pauta para la inclusión de las personas con discapacidad en las candidaturas. En ese sentido, una vez vislumbrado este pasaje respecto al PEF 2020-2021, conviene examinar *cómo* se implementaron estos criterios específicamente en el PEF 2023-2024; para lo cual, el siguiente cuadro funciona como una desagregación operativa que sigue la misma metodología del cuadro anterior:

Cuadro 3. PEF 2023-2024

Expediente	Controversia principal	Fundamentos relevantes	Criterio jurisprudencial aplicable	Efecto de la resolución / acuerdo
SUP-JDC-338/2023 y acumul. (Sala Superior, TEPJF)	Revoca INE/CG527/2023 y ordena reconstituir acciones afirmativas para PEF 2023-2024.	Igualdad sustantiva; reviviscencia de acciones afirmativas eficaces 2020-2021; control de proporcionalidad.	Reponer criterios y robustecer acciones afirmativas (sin retrocesos).	Conduce a INE/CG625/2023 con acciones afirmativas consolidadas y extensión al Senado (RP top-15).
INE/CG625/2023 (Consejo General INE)	Criterios de registro para PEF 2023-2024 (MR, RP y Senado).	Acata SUP-JDC-338/2023; técnica de cuotas; accesibilidad y paridad.	Mantiene 6 distritos MR + 2 RP top-10 y agrega 1 RP en Senado top-15; paridad obligatoria.	Criterios vigentes para el registro 2023-2024; pauta operativa nacional.
SUP-JDC-747/2023 (Sala Superior, TEPJF)	Impugnaciones contra INE/CG625/2023.	Principio de igualdad sustantiva y progresividad; obligación estatal de adoptar medidas diferenciadas	Confirma el acuerdo del INE en lo impugnado.	Blinda la aplicación de acciones afirmativas para PCD en el PEF 2023-2024

Fuente: El cuadro es propio con información obtenida de los casos referidos.

Como es visible, con base en los avances logrados en 2020-2021, el proceso electoral 2023-2024 representó una fase de consolidación y ajuste de las acciones afirmativas. En este segundo momento, el énfasis no estuvo únicamente en mantener las medidas previas, sino en perfeccionarlas y blindarlas frente a eventuales retrocesos, lo cual se logró a través de resoluciones del TEPJF y

nuevos acuerdos del INE. El resultado fue un marco normativo más robusto, que incluyó la extensión de las cuotas al Senado y el fortalecimiento de criterios de accesibilidad y paridad. Bajo ese panorama, es posible observar que las sentencias relevantes no se limitan a resolver casos individuales, sino que también permiten identificar patrones interpretativos en torno a los criterios empleados por los órganos jurisdiccionales.

De tal manera, el análisis temporal adquiere mayor relevancia cuando se observa la continuidad o ruptura en los criterios entre procesos electorales. En efecto, el contraste entre 2020–2021 y 2023–2024 muestra avances sustanciales en materia de reconocimiento del derecho de las personas con discapacidad a ser postuladas y, en algunos casos, electas. Sin embargo, también se advierten limitaciones estructurales, como la falta de uniformidad en la aplicación de criterios por parte de los OPLE o la insuficiencia de mecanismos de acompañamiento que aseguren una participación política sustantiva más allá de la mera postulación. Estas tensiones resaltan la necesidad de evaluar la eficacia real de las acciones afirmativas más allá del cumplimiento formal.

Una vez analizados los casos puntuales, resulta útil identificar la *orientación general* de los criterios emitidos en el proceso 2020–2021. En este sentido, más allá de los efectos específicos de cada resolución, lo relevante es observar la constante garantista en la interpretación de los derechos político-electorales de las personas con discapacidad. Este enfoque se tradujo en la eliminación de barreras excesivas, la exigencia de justificaciones reforzadas para cualquier restricción y la validación de medidas afirmativas como parte del deber estatal. El siguiente esquema sistematiza estas orientaciones, destacando la coherencia del criterio jurisprudencial que caracterizó a este primer proceso:

Cuadro 4. PEF 2020-2021

PE	Exp.	Controversia principal	Orientación del criterio	Fundamento relevante	Efecto de la resolución
2 0 2 0 – 2021	S U P - RAP-21/2021 y acumulados	Alcance de la obligación de postular candidaturas indígenas y acciones afirmativas complementarias.	Garantista	Reconocimiento de la necesidad de medidas adicionales para garantizar inclusión, incluyendo accesibilidad para personas con discapacidad.	Ordena al INE implementar medidas afirmativas específicas.
2 0 2 0 – 2021	S U P - REC-1150/2018	Estándares para limitar derechos políticos de grupos protegidos.	Garantista	Exigencia de justificación reforzada para limitar la participación política.	Restitución de derechos y posibilidad de postulación.
2 0 2 0 – 2021	S U P - JDC-282/2021	Acciones afirmativas y paridad son armónicas.	Garantista	Aplicación de perspectiva de género en las acciones afirmativas	Se confirma la resolución impugnada
2 0 2 0 – 2021	S U P - REC-584/2021	Protección de minorías en caso de restricciones administrativas.	Garantista	Aplicación de criterios de protección reforzada.	Restitución de registro.

Fuente: Elaboración propia

En el proceso 2023–2024, aunque se mantuvo una línea interpretativa en gran medida garantista, se advierte también la aparición de resoluciones con un sesgo más formalista. Esto es relevante porque refleja tensiones internas en la manera de aplicar las acciones afirmativas: por un lado, criterios que flexibilizan requisitos y aseguran inclusión; y por el otro, decisiones que imponen cargas documentales que pueden restringir derechos. En contraste con el proceso electoral anterior se identifica que la orientación general, aunque mayoritariamente protectora, no fue uniforme. El cuadro que sigue muestra esta clasificación, distinguiendo entre criterios garantistas y formalistas, y permite establecer un puente de contraste con lo sucedido en 2020–2021:

Cuadro 5. PEF 2023-2024

PE	Exp.	Controversia principal	Orientación del criterio	Fundamento relevante	Efecto de la resolución
2023-2024	S U P - JDC-354/2024	Validez de la autoidentificación como persona con discapacidad.	Garantista	Validez de la documentación en la autoidentificación: constancia médica y credencial del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, como elementos para acreditar la discapacidad	Confirmación de registro de candidatura.
2023-2024	S X - JDC-467/2024 y SX- JDC-468/2024 acumulados	Exigencia de documentación médica con elementos específicos	Formalista	Interpretación estricta de requisitos documentales y del carácter permanente de la discapacidad	Se confirma la sentencia impugnada y se tiene por no acreditada la discapacidad de las actoras
2023-2024	S X - JDC-455/2024 y SX- JDC-493/2024	Apreciación del contenido de la documentación médica y de los argumentos sobre la condición alegada	Garantista	Buena fe como elemento principal de la autoadscripción, aun cuando no se hubiera especificado en el certificado médico que la discapacidad padecida fuera permanente.	Restitución de registro.
2023-2024	S X - JDC-557/2024	Validez del registro de candidatura, controvertido por otro ciudadano alegando incumplimiento de requisitos.	Garantista	La constancia médica presentada cumplía con los requisitos legales (aun sin haber sido expedida por un profesional de los servicios de salud), y exigir documentación adicional obstaculiza la finalidad de las acciones afirmativas para personas con discapacidad.	Reconocimiento y conservación del registro en favor del actor como candidato a diputado
2023-2024	SX-JRC-46/2024 y acumulado	Apreciación del contenido y exigencias de forma de la documentación médica	Garantista	Presunción legal del contenido de los certificados médicos para acreditar la discapacidad al expedirse por una institución pública	Restitución de registro.

Fuente: El cuadro es propio con información obtenida de los casos referidos.

El análisis de la información que se identifica en los cuadros permite apreciar un proceso evolutivo en la incorporación de las personas con discapacidad en la vida político-electoral mexicana. En primer lugar, el Cuadro 1 evidenció que, aunque las acciones afirmativas de 2020–2021 y 2023–2024 compartieron un objetivo

común: asegurar representación política; el segundo proceso se distinguió por la ampliación de medidas y un diseño más integral, lo cual supuso un perfeccionamiento respecto del primer ensayo. Los Cuadros 2 y 3 mostraron, a través de los casos relevantes, cómo la sede jurisdiccional desempeñó un papel central para dar sentido y alcance a las medidas afirmativas. En 2020-2021, la lógica predominante fue la de construcción de precedentes iniciales; en cambio, en 2023-2024 el énfasis estuvo en ajustar y consolidar criterios, lo que refleja un tránsito de la etapa experimental hacia un modelo más estructurado de inclusión.

Por su parte, los Cuadros 4 y 5 permitieron observar la orientación general de los criterios jurisprudenciales. Mientras que en 2020-2021 se impuso una línea claramente garantista, en 2023-2024 coexistieron dos tendencias: una que profundizó la protección de derechos y otra que adoptó un sesgo más formalista, exigiendo requisitos que podían traducirse en nuevas barreras. Esta dualidad pone de manifiesto la necesidad de seguir vigilando la coherencia interpretativa, de modo que no se retroceda en lo ya ganado.

En conjunto, la información contenida revela que las acciones afirmativas han demostrado ser un mecanismo eficaz para abrir espacios de representación a personas con discapacidad. Sin embargo, también subraya que el diseño de estas medidas, así como la consistencia en su aplicación judicial y administrativa, son factores decisivos para garantizar su efectividad. La consolidación de una línea garantista en la jurisprudencia electoral resulta indispensable para evitar retrocesos y asegurar que la igualdad material sea una realidad en el acceso a los cargos de elección popular.

Finalmente, la integración de personas con discapacidad en el Congreso representa el punto de llegada de este recorrido analítico. La verificación empírica de cuántos cargos fueron efectivamente ocupados bajo la acción afirmativa y de qué manera esta representación se distribuyó a nivel federal y local constituye un indicador clave de la efectividad de las medidas adoptadas. Más

allá de los números, este balance permite reflexionar sobre la pertinencia del diseño institucional, los ajustes introducidos y las lecciones pendientes para los próximos procesos electorales.

Consideraciones finales

Como se pudo dar cuenta en el presente artículo los derechos político-electorales de las personas con discapacidad han sido un rubro que ha cobrado mayor importancia a partir de los procesos electorales 2020-2021 y 2023-2024, prueba de ello son los lineamientos que para tal efecto ha emitido la autoridad administrativa de la materia y que tienen como finalidad tutelar de manera efectiva dichos derechos y vincular tanto a partidos políticos como a candidatos a llevar a cabo dichas medidas. Sin embargo, como se evidenció, dichos lineamientos no necesariamente satisfacen un garantismo óptimo en materia de derechos, tan es así que las autoridades jurisdiccionales tuvieron que corregir algunos elementos que no necesariamente abonaban en una tutela efectiva de los derechos de las personas con discapacidad.

Además, mediante la metodología propuesta para analizar casos relevantes en los que se debatieron normas que afectaron la representación efectiva de las personas con discapacidad, se pudo demostrar que esto llevó a que los partidos políticos postularan candidatos en dicha condición, tanto en el sistema mayoritario como en el de representación proporcional; y que se integraran personas con discapacidad no solo en la Cámara de Diputados, sino también en el Senado de la República; a que se flexibilizaran los requisitos para acreditar la discapacidad permanente en beneficio de las personas y evitar arbitrariedades, así como a favorecer la autoadscripción calificada para prevenir fraudes a la ley en detrimento de quienes buscan ejercer un derecho legítimo..

Asimismo, los casos sujetos de estudio evidencian que un tema toral para el ejercicio efectivo de los derechos político-electorales de las personas con discapacidad es el reconocimiento del prin-

cipio de buena fe para la autoidentificación, es decir, partir del hecho de que las personas no abusarán o pretenderán hacerse de un beneficio de manera indebida, por ejemplo, para la obtención de una candidatura para personas con discapacidad sin tener la condición.

Por otra parte, se observa que las acciones afirmativas en esta materia deben adoptar un criterio armónico con los principios constitucionales, legales y jurisprudenciales a fin de garantizar lo más posible los derechos y reducir el margen de limitaciones en el ejercicio de derechos de las personas con discapacidad. En este aspecto son plausibles los ajustes razonables, por ejemplo, para plazos de sustitución o para garantizar la inclusión, que si bien puede considerarse que inciden en la certeza jurídica de los contendientes o participantes, lo cierto es que deben favorecer a las personas con discapacidad en tanto que lo que se pretende es tutelar de manera efectiva los derechos de un grupo que ha sido desfavorecido en términos de la representación política.

En suma, el proceso electoral 2023-2024 deja en evidencia que el sistema político mexicano ha realizado acciones tendentes para hacer efectivo un mandato que el marco normativo establece para garantizar activamente los derechos político-electorales de las personas con discapacidad, a través de acciones afirmativas. Sin embargo, como se evidenció no es suficiente con que exista un mandato normativo, sino que las autoridades deben tomar en cuenta la interpretación que se haga sobre esos enunciados jurídicos a fin de privilegiar la norma que más favorezca a las personas que se encuentran en el supuesto jurídico, empero, no se debe perder de vista que se debe poner atención especial para hacer un equilibrio óptimo entre el favorecer una tutela óptima de los derechos de las personas con discapacidad y reducir al máximo el fraude a la ley o la simulación de actos jurídicos para que personas se hagan de un beneficio de manera indebida y se diluya la finalidad última de un esquema de acciones afirmativas que es revertir situaciones de desigualdad.

Bibliografía

- COMISIÓN Interamericana de Derechos Humanos. (1969). Convención Americana sobre Derechos Humanos. https://www.oas.org/dil/esp/1969_Convenci%C3%B3n_Americana_sobre_Derechos_Humanos.pdf
- COMISIÓN Interamericana de Derechos Humanos. (2013). Convención Interamericana contra Toda Forma de Discriminación e Intolerancia. <https://www.oas.org/es/cidh/mandato/documentos-basicos/convencion-interamericana-toda-discriminacion-intolerancia.pdf>
- COMISIÓN Interamericana de Derechos Humanos. (1999). Convención Interamericana para Eliminar Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad. <https://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-65.html>
- COMISIÓN Interamericana de Derechos Humanos. (2007). Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. https://www.ohchr.org/sites/default/files/Ch_IV_15.pdf
- CONSTITUCIÓN Política de los Estados Unidos Mexicanos. (2025). Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>
- CORTE Interamericana de Derechos Humanos. (2005, 23 de junio). Caso Yatama vs. Nicaragua (Excepción preliminar, fondo, reparaciones y costas). Serie C No. 127. https://corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_127_esp.pdf
- CORTE Interamericana de Derechos Humanos. (2006, 4 de julio). Caso Ximenes Lopes vs. Brasil (Fondo, reparaciones y costas). Serie C No. 149. https://corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/Seriec_149_esp.pdf

- CORTE Interamericana de Derechos Humanos. (2008, 6 de agosto). Caso Castañeda Gutman vs. México (Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas). Serie C No. 184.
- CORTE Interamericana de Derechos Humanos. (2011, 1 de septiembre). Caso López Mendoza vs. Venezuela (Excepción preliminar, fondo, reparaciones y costas). Serie C No. 233. https://corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_233_esp.pdf
- CORTE Interamericana de Derechos Humanos. (2012, 31 de agosto). Caso Furlan y familiares vs. Argentina (Excepción preliminar, fondo, reparaciones y costas). Serie C No. 246.
- CORTE Interamericana de Derechos Humanos. (2020, 8 de julio). Caso Petro Urrego vs. Colombia (Excepción preliminar, fondo, reparaciones y costas). Serie C No. 406. https://corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_406_esp.pdf
- CORTE Interamericana de Derechos Humanos. (2022, 2 de junio). Caso Guevara Díaz vs. Costa Rica (Excepción preliminar, fondo, reparaciones y costas). Serie C No. 453. https://corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_453_esp.pdf
- INSTITUTO Nacional Electoral. (2021). Acuerdo INE/CG18/2021. <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/116389/CGex202101-15-ap-12.pdf>
- INSTITUTO Nacional Electoral. (2023, 19 de septiembre). Mesa de trabajo: Acciones afirmativas para candidaturas de personas con discapacidad. Unidad Técnica de Igualdad de Género y No Discriminación. https://igualdad.ine.mx/wp-content/uploads/2024/02/Informe_Discapacidad_19_09_23_1.pdf
- INSTITUTO Nacional Electoral. (2023, 25 de noviembre). Acuerdo INE/CG625/2023. <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/handle/123456789/156945>

- LEY Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación. (2003). Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFPED.pdf>
- LEY General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad. (2024). Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGIPD.pdf>
- Los Dos Méxicos, A.C. (2024, agosto). Reporte final: Programa de observación a las estrategias implementadas por las autoridades electorales jurisdiccionales y partidos políticos para el cumplimiento de las acciones afirmativas dirigidas a garantizar los derechos político-electorales de sectores subrepresentados (Fondo de Acompañamiento y Monitoreo Ciudadano 2024). https://www.te.gob.mx/vinculacion_estrategica/media/files/6d66924211fc7f2.pdf
- MUSEO de las Constituciones (UNAM). (2024). Derechos de las personas con discapacidad. <https://museodelasconstituciones.unam.mx/derechos-personas-discapacidad/>
- REGLAS de Brasilia sobre el Acceso a la Justicia de las Personas en Condición de Vulnerabilidad. (2008). Reglas de Brasilia. <https://www.derechoshumanos.net/normativa/normas/america/ReglasdeBrasilia-2008.pdf>
- SUPREMA Corte de Justicia de la Nación. (2017, diciembre). Jurisprudencia 1a./J. 126/2017 (10a.). Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 49, Tomo I, 119.
- SUPREMA Corte de Justicia de la Nación. (2022). Cuaderno de jurisprudencia: Derecho de las personas con discapacidad (Cuaderno No. 5). Centro de Estudios Constitucionales. https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/publicaciones_scjn/publicacion/2023-01/CUADERNO%20NUM%205_DERE-

CHO%20DE%20LAS%20PERSONAS%20CON%20DIS-
CAPACIDAD_FINAL%20DIGITAL.pdf

TRIBUNAL Electoral del Poder Judicial de la Federación. (s. f).
Acciones afirmativas establecidas para compensar la desventaja
histórica a la que se han enfrentado diversos grupos vulne-
rables en México. [https://www.te.gob.mx/lineasjuris/media/
pdf/b8bd2c01e7d57f6.pdf](https://www.te.gob.mx/lineasjuris/media/pdf/b8bd2c01e7d57f6.pdf)

TRIBUNAL Electoral del Poder Judicial de la Federación, Sala Regio-
nal Xalapa. (2024, 27 de mayo). Sentencia SX-JDC-467/2024
y SX-JDC-468/2024 acumulados. [https://www.te.gob.mx/
sentenciasHTML/convertir/expediente/SX-JDC-0467-202](https://www.te.gob.mx/sentenciasHTML/convertir/expediente/SX-JDC-0467-202)

Inclusión en juicio: análisis de las sentencias de personas afromexicanas en el proceso electoral 2023-2024

VLADIMIR MARQUEZ ROMERO
YOLANDA FRANCO DURÁN

Introducción

El reconocimiento, la visibilización y la participación política de los pueblos y comunidades afromexicanas constituyen una de las piezas faltantes para trazar el retrato completo de una democracia. En México estas comunidades han estado subrepresentadas en cuanto a su reconocimiento, su participación y su involucramiento en la toma de decisiones, por lo que la implementación de acciones afirmativas enfocadas en esta comunidad busca contribuir a cerrar esta brecha histórica y política.

El proceso electoral 2023-2024 fue muy importante debido a que se buscó, a través de la implementación de acciones equilibrar y resarcir la situación histórica de exclusión de participación política de las comunidades afromexicanas. Si bien el Instituto Nacional Electoral estableció una serie de lineamientos que garantizaron un número mínimo de postulaciones para las personas pertenecientes a estos grupos, la implementación de estos lineamientos a nivel nacional y subnacional mostró una implementación diferenciada.

En el presente capítulo se analiza cómo los lineamientos implementados por las autoridades electorales administrativas, así como las sentencias de los tribunales electorales locales y las salas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEP-

JF) durante el proceso electoral 2023-2024 relacionadas con las acciones afirmativas de comunidades y pueblos afromexicanos.

De esta forma, en la primera sección se realiza una discusión general sobre las acciones afirmativas y su aplicación en personas autopercebidas como afromexicanas. Posteriormente, se realiza una descripción histórica sobre la importancia de las personas afromexicanas a lo largo de la historia del país, desde su papel en la organización social durante el periodo colonial hasta la independencia para señalar una realidad: su histórica exclusión. Posteriormente se realiza una discusión sobre el marco jurídico y de derechos humanos en torno a la comunidad afromexicana para, posteriormente, analizar cómo mediante acciones afirmativas en el proceso electoral 2020-2021, se buscó reducir la histórica brecha de subrepresentación.

Finalmente, se analiza la implementación de las acciones afirmativas del proceso electoral 2023-2024 para analizar la manera en que las autoridades electorales administrativas y jurisdiccionales buscaron reducir la subrepresentación histórica identificando que a nivel nacional y subnacional se aplicaron distintos criterios que tuvieron como resultado un enfoque más progresivo que restrictivo.

Los derechos político-electorales de las personas afromexicanas

La reivindicación de los derechos de las personas afromexicanas es una demanda que se ha mantenido durante siglos. En términos políticos, ha existido una subrepresentación histórica que no ha permitido que las personas pertenecientes a comunidades y pueblo afromexicanos tengan representación en las diversas instituciones. Para resarcir este déficit de representación histórica, las autoridades electorales pueden implementar una serie de acciones afirmativas. Estas acciones son medidas temporales y específicas que se implementan de manera temporal en favor de personas o poblaciones que se encuentran en una situación de discriminación

o desventaja, por lo cual se busca garantizar la igualdad de oportunidades (IMPEPAC, s.f.).

En cuanto a las personas afrodescendientes, es fundamental reconocer, en primer lugar, la discriminación histórica y la continua exclusión política y social (Heringer y Johnson, 2015, p. 3). De esta forma se puede afirmar que existe una subrepresentación descriptiva histórica en los principales espacios de poder (ejecutivo, legislativo y judicial) (Johnson, 2015, p. 17).

De esta manera, las acciones afirmativas en beneficio de personas afrodescendientes buscan resarcir esa brecha en términos de representación descriptiva y garantizar una mayor representación sustantiva, es decir, de impulsar leyes y políticas públicas orientadas a revertir la discriminación y exclusión que han vivido (Frías y Rodríguez, 2024, p. 1)

El primer paso para lograr este aumento en la representación descriptiva y sustantiva tiene un carácter político, es decir, necesita que las principales instituciones encargadas de la representación política, los partidos políticos, tengan la voluntad para postular a personas que pertenezcan efectivamente a estos grupos (Frías y Rodríguez, 2024, p. 17). En segundo lugar, la implementación de estas acciones afirmativas necesita también responder a una normatividad internacional que busca reducir el racismo y la exclusión histórica de las personas afrodescendientes (Velázquez y Iturralde, 2016, p. 239).

Finalmente, para evitar un sesgo e imposición exógena por la cual se diseñen acciones afirmativas para personas afrodescendientes que efectivamente reduzcan la brecha histórica y discriminación, así como para garantizar la elaboración de políticas públicas que cumplan con este cometido, se debe partir de que son estas comunidades las que deben participar y ser auténticamente representadas (Tenorio López, 2024, p. 4). Es decir, el paso decisivo es que se reconozca cómo se ha construido históricamente esta exclusión que han vivido.

Las acciones afirmativas para las personas afromexicanas: un recorrido histórico

La historia de México no se puede contar hoy sin la tercera raíz (González, 2007) que son los afrodescendientes quienes han poblado y vivido esta tierra desde la colonización española hasta hoy en día y que han sido invisibilizados a través de los siglos de la esfera de lo público.

Haciendo memoria, recordemos que, en el siglo XVI, hombres y mujeres provenientes de África fueron mayormente secuestradas, sustraídas y forzadas a ser esclavas para contribuir a la colonización de la Nueva España. Con su trabajo sin tregua ni recompensa, se desarrolló la economía de haciendas y minas; su presencia, además, cambió para siempre la cultura y el estilo de vida de la sociedad y marcó una brecha social importante en el naciente Nuevo Mundo marcando el futuro de la identidad de las y los mexicanos.

Durante los albores de la construcción de la Nueva España y en concreto de México colonizado, se marcó una clara política de mestizaje que ha contribuido a construir una identidad homogénea que ha absorbido a las poblaciones indígenas y afrodescendientes, pero que en realidad contribuyó a borrar sus especificidades y contribuciones en la construcción de la identidad de México (CNDH, 2023; Avendaño, 2023).

Hasta la segunda década del siglo XXI México entró finalmente en un proceso de reconocimiento de la población afrodescendiente. En 2015, por primera vez, el INEGI incorporó en la Encuesta Intercensal una pregunta de autoadscripción afrodescendiente, revelando la existencia de más de un millón de personas que se identificaban como tales. Para el año de 2019, se reformó el artículo 2º de la Constitución Política a fin de incluir a los pueblos y comunidades afromexicanas como parte de la composición pluricultural de la nación y finalmente, en 2021, fueron adoptadas acciones afirmativas en el ámbito político-electoral que garantizaron, por primera vez en la historia, la presencia de representantes afromexicanos en la Cámara de Diputados (INE, 2023).

La llegada de personas de origen africano a la Nueva España en principio se puede rastrear por el cambio demográfico en los pueblos indígenas a partir de la conquista española que trajo enfermedades contagiosas difíciles de soportar por los sistemas inmunes de estos pueblos. También se asocia su llegada, al documento constitucional de la Nueva América el *Relectio de Indiis* de 1539, que representaba la primera declaración de derechos y deberes entre indios y españoles en el Nuevo Mundo y al reconocimiento y aplicación de la Carta constitucional de los indios, fundamento para la reconversión colonial exigida por Francisco de Vitoria. (Pereña, 1987: 9), ambos documentos sostenían que “los pueblos indios tenían sus propios derechos de soberanía aun antes de la llegada de los españoles” (Pereña, 1987: 4), a partir de los cuales la corona española a cargo de Carlos I, creó las encomiendas para proteger los derechos de los pueblos indígenas y reconocerles así, como integrantes de la Nueva España. En este sentido, con este reconocimiento dio inicio a una periódica escasez de mano de obra dura y sin descanso, sin derechos ni protección vaticana por lo que se consolidó como una buena opción la compra de esclavos africanos para trabajar las tierras.

Entre 1576 y 1650, llegaron a territorio novohispano entre 200,000 y 250,000 africanos, sin contar los que fueron introducidos de contrabando ni aquellos que nacieron esclavizados en el continente (CNDH, 2023, p. 5). Estas personas desempeñaron un papel esencial en la minería, la agricultura, la ganadería y el servicio doméstico particularmente en lo que hoy es México; ellas fueron enviadas mayormente a regiones como la Costa Chica de Guerrero, Oaxaca y Veracruz, así como algunas zonas del Bajío donde hasta hoy preservan una identidad particular (INE, 2023).

La adaptación africana a esta nueva tierra no fue sencilla y sí hubo inconformidades que derivaron en levantamientos como el caso de Gaspar Yanga, quien en 1609 encabezó un levantamiento de esclavos cimarrones en Veracruz. Tras años de resistencia armada, la Corona española finalmente reconoció en el año 1630 la autonomía del pueblo de San Lorenzo de los Negros, considerado

el primer pueblo libre de América (Avendaño, 2023). Podemos decir que este fue el primer antecedente de libertad política para el pueblo afrodescendiente.

Los afrodescendientes debieron esperar hasta la consumación de la guerra de independencia de México (que, dicho sea de paso, ellos combatieron también), y a la llegada de Vicente Guerrero, de origen afrodescendiente a la presidencia de la nascente república. La figura de Guerrero muestra cómo los afrodescendientes no solo fueron parte de la base popular, sino también de la élite política en momentos clave de la historia nacional (CNDH, 2023).

Para el siglo XX, la construcción de la idea de identidad nacional basada en el mestizaje indígena-español invisibilizó al pueblo afrodescendiente. Este silenciamiento estructural se tradujo en una ausencia de estadísticas, políticas públicas y representación política, lo que consolidó un racismo estructural que persiste hasta la actualidad (Banco Mundial, 2018; Avendaño, 2023).

Reconocimiento internacional y nacional: el marco jurídico y de derechos humanos

El reconocimiento jurídico de las personas afromexicanas en México se inscribe dentro de un marco más amplio de derechos humanos y obligaciones internacionales. Desde la perspectiva del bloque de constitucionalidad, es decir, la integración de los tratados internacionales de derechos humanos al mismo nivel que la Constitución (artículo 1º constitucional, reforma de 2011), las acciones afirmativas son mandatos jurídicos obligatorios.

En el ámbito nacional, el artículo 2º constitucional (reforma de 2019) reconoce expresamente a los pueblos y comunidades afromexicanas como parte de la composición pluricultural de la nación, con derechos a la libre determinación, autonomía, desarrollo e inclusión social (Avendaño, 2023). Aunque este reconocimiento significó un avance histórico, su ubicación en un apartado C dentro del artículo 2º —separado de los pueblos indígenas— ha

sido criticada por académicos y organizaciones sociales, quienes advierten que esta distinción refuerza desigualdades estructurales y limita la eficacia del reconocimiento (Avendaño, 2023).

A nivel internacional, México ha suscrito instrumentos clave a partir de 1965, como la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, que obligó a los Estados a adoptar medidas especiales y temporales para garantizar la igualdad material. El Convenio 169 de la OIT (1989) protegió la identidad y los derechos colectivos de pueblos indígenas y tribales, aplicable por analogía a comunidades afrodescendientes. La Convención Interamericana contra el Racismo, la Discriminación Racial y Formas Conexas de Intolerancia (2013), ratificada por México en 2019, que reconoció la discriminación múltiple y obligó a implementar políticas públicas específicas.

En el ámbito jurídico nacional, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) ha desarrollado criterios sobre la igualdad sustantiva y las categorías sospechosas, señalando que cuando una norma afecta a personas en condición de vulnerabilidad (por razones como género, origen étnico o raza), el Estado tiene la obligación de justificar y adoptar medidas correctivas (Primera Sala, 2014a; Pleno, 2016). Estos criterios resultan aplicables al diseño e implementación de acciones afirmativas afrodescendientes.

En el marco internacional, la figura de la convencionalidad ha logrado el reconocimiento de los distintos derechos de las personas afrodescendientes. En 2001, la Conferencia Mundial contra el Racismo en Durban, Sudáfrica, marcó un hito en la agenda afrodescendiente global. Organizaciones de la sociedad civil mexicana participaron en esta conferencia y comenzaron a exigir al Estado mexicano un reconocimiento explícito y políticas de inclusión (INE, 2023).

En 2013, la Asamblea General de la ONU proclamó el Decenio Internacional de los Afrodescendientes (2015-2024), cuyo objetivo fue promover el respeto, la protección y el cumplimiento de todos los derechos de las personas de ascendencia africana,

con énfasis en la participación política y la justicia social (ONU, 2013).

En el caso particular de México, hemos tenido tres momentos clave para el reconocimiento de sus derechos. En 2015, el INEGI incorporó en la Encuesta Intercensal la autoadscripción afrodescendiente, revelando la existencia de 1.38 millones de personas (INE, 2023). En 2019, se adicionó un párrafo al artículo 2º constitucional para reconocer a los pueblos y comunidades afromexicanas como parte de la composición pluricultural de la nación, con derechos a la libre determinación, autonomía, desarrollo e inclusión social (Avendaño, 2023); en 2021 se establecieron por primera vez acciones afirmativas en el ámbito electoral, garantizando candidaturas afromexicanas a diputaciones federales (INE, 2023).

La acción afirmativa de 2021 en materia político-electoral

Entre la lucha articulada de movimientos sociales, la presión internacional y decisiones jurisdiccionales, el Estado mexicano quedó obligado a cumplir con los principios de igualdad y no discriminación aplicándolos a la materia político electoral para concretarlos. En este sentido, el año 2021 ha sido ejemplar en la historia política de México al establecerse, por primera vez, acciones afirmativas específicas para las personas afromexicanas derivadas de esa lucha emprendida desde finales de 2020 y concluida en 2021.

En diciembre de 2020, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) resolvió la sentencia SUP-RAP-121/2020, en la que estableció que el Instituto Nacional Electoral debía diseñar medidas para garantizar la participación política de comunidades históricamente excluidas, incluidas las afromexicanas para el proceso electoral 2020-2021 a nivel nacional. En cumplimiento de esta resolución, el INE emitió el acuerdo INE/CG18/2021, que obligó a los partidos políticos a postular al menos tres fórmulas de mayoría relativa en cualquier distrito

electoral federal y al menos una fórmula de representación proporcional por circunscripción, colocada en los primeros 10 lugares de la lista. Además, ambas medidas debían cumplir con el principio de paridad (INE, 2023). Los principales objetivos de ellas consistían en visibilizar a la población afrodescendiente como un sector de la población diferenciado y, además, garantizar una mayor representación a nivel cuantitativo para empezar.

El resultado de esta primera implementación fue que por primera vez en la Cámara de Diputados ingresaron seis legisladores afromexicanos (cuatro mujeres y dos hombres) (INE, 2023).

Durante el proceso electoral 2020-2021 se presentaron varias dificultades en la aplicación de las medidas afirmativas para grupos vulnerables, incluyendo al pueblo afrodescendiente. Recurrentemente, una de ellas se relacionó con la legitimidad de las candidaturas que entrarían por medida afirmativa. El tema era la autoadscripción simple o calificada como medio para combatir a la simulación identitaria.

Avances y desafíos posteriores a 2021

De la primera experiencia en la implementación de medidas afirmativas para esta población se abrió un amplio debate sobre los desafíos de cara al siguiente proceso electoral 2023-2024. El pueblo afrodescendiente logró en 2021 espacios en el ámbito subnacional para la integración de cabildos en los estados de Guerrero y Oaxaca, lo que significó una apertura al poder municipal, el nivel más cercano a la ciudadanía (CNDH, 2023).

Los aprendizajes de aquella elección se pueden reconocer en la falta de mecanismos efectivos para evitar la simulación partidista pues algunos partidos utilizaron la autoadscripción simple para postular candidatos sin vínculos comunitarios, lo que generó tensiones internas y denuncias públicas (Informe Afromexicanos, 2023).

La tensión entre autoadscripción simple y autoadscripción calificada es uno de los debates más complejos en torno a las acciones afirmativas para pueblos indígenas, comunidad LGBTTTIQ+, afrodescendientes e incluso para residentes en el extranjero.

Por un lado, la autoadscripción simple se fundamenta en el derecho humano a la identidad y a la autodeterminación, protegido por la Constitución y por tratados internacionales (artículo 1º y artículo 2º constitucional; Convenio 169 de la OIT). Negar la validez de la autoadscripción simple implicaría burocratizar la identidad y colocar obstáculos excesivos para ejercer derechos políticos (CIDH, 2019). Por otro lado, la autoadscripción calificada busca prevenir la simulación, exigiendo evidencias de pertenencia comunitaria, como actas de asamblea, cartas de autoridades locales o reconocimiento colectivo. Organizaciones afrodescendientes han señalado que, sin este filtro, los partidos políticos pueden manipular las cuotas, postulando personas que no pertenecen genuinamente a estas comunidades (Informe Afromexicanos, 2023).

La tensión entre ambas medidas de legitimación también arroja preguntas tales como cuál sería la medida jurídica y política para lograr la inclusión de este pueblo sin vulnerar el derecho humano a la libertad de identidad.

Las sentencias de las personas afromexicanas en las elecciones de México de 2024

Durante el proceso electoral 2023-2024, las autoridades administrativas electorales (el Instituto Nacional Electoral y los Organismos Públicos Locales Electorales) acordaron la implementación de una serie de acciones afirmativas para garantizar el derecho de grupos históricamente excluidos: personas de la diversidad sexual, personas con discapacidad, migrantes, indígenas y personas afromexicanas.

De esta manera, para el proceso electoral 2023-2024, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral (INE) aprobó el

acuerdo INE/CG527/2023 en el cual se establecieron los lineamientos que aplicarían para el registro de candidaturas con base en las acciones afirmativas antes mencionadas (el acuerdo incluía a personas en situación de pobreza).

Este acuerdo significó un gran avance debido a que se estableció que los partidos políticos nacionales y las coaliciones debían postular de forma paritaria un total de 20 fórmulas a diputaciones: 12 de mayoría relativa y 8 de representación proporcional; asimismo, los partidos políticos debían postular 4 fórmulas a senadurías de la siguiente manera:

- **Diputaciones:** para el principio de mayoría relativa se deben postular 12 fórmulas integradas por personas afromexicanas, con discapacidad, de la diversidad sexual o en pobreza, distribuidas en cada uno de los bloques de baja, media y alta competitividad. Para el principio de representación proporcional, se postularían 8 fórmulas de personas pertenecientes a los grupos señalados previamente, además de personas migrantes y residentes en el extranjero en franjas de cinco en las listas de las circunscripciones plurinominales.
- **Senadurías:** 1 para personas afromexicanas, 1 con discapacidad y 1 de la diversidad sexual por cualquiera de los dos principios, así como 1 fórmula de personas migrantes y residentes en el extranjero por el principio de representación proporcional.

Este acuerdo del INE fue impugnado, por lo que la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) revocó el acuerdo del INE y, en la sentencia SUP-JDC-338/2023 y acumulados estableció criterios aplicables para cada acción afirmativa. En el caso de personas afromexicanas, se estableció un número mínimo de candidaturas.

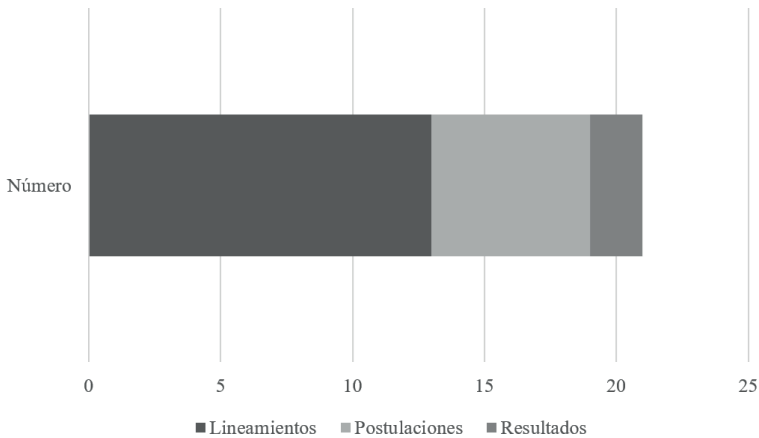
Es así como el Consejo General del INE, a través del acuerdo INE/CG625/2023 y en acatamiento de la sentencia antes mencionada, estableció un número mínimo de candidaturas para cada acción afirmativa. En el caso de las personas afromexicanas, a partir de un criterio de proporcionalidad en relación con el porcentaje

de personas autopercebidas como afromexicanas en cada uno de los estados, se estableció, en primer lugar, un número mínimo de candidaturas: un total de 4 para el caso de diputaciones (3 de mayoría relativa y una de representación proporcional); asimismo, para el caso del Senado se estableció al menos 1 fórmula de mayoría relativa.

Con base en el acuerdo CG625 se inició el proceso electoral 2023-2024. Este acuerdo marcó el punto de partida para que las autoridades electorales locales establecieran sus lineamientos y acciones afirmativas que debían garantizar la participación política de grupos históricamente subrepresentados. Para evaluar su implementación, se elaboró una base de datos con las decisiones de los tribunales electorales locales, así como de las Salas Regionales y la Sala Superior del TEPJF para analizar las sentencias emitidas en relación con la acción afirmativa para personas afromexicanas.

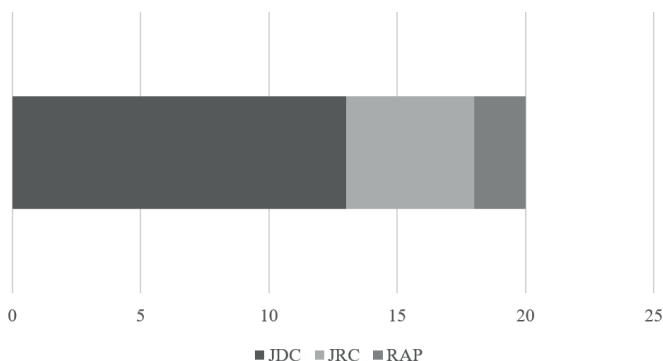
Para ello, se elaboró una base de datos con un total de 21 observaciones correspondientes a elecciones estatales y a la elección federal para los cargos de diputaciones locales, diputaciones federales y senadurías, clasificados en tres distintas instancias o momentos: durante la elaboración de los lineamientos aplicables a cada elección, las candidaturas aprobadas y los resultados electorales.

En la elaboración de la base de datos se consideró el actor que inició la demanda, sus objetivos, el sentido de la resolución del tribunal electoral local (de ser el caso) y el seguimiento en las Salas del TEPJF (también de ser el caso). En primer lugar, por lo tanto, se observa que la distribución de las sentencias se encuentra principalmente en el primer momento, es decir, en el diseño de los lineamientos, tal y como se muestra en la gráfica 1.

Gráfica 1. Sentencias relacionadas con personas afromexicanas

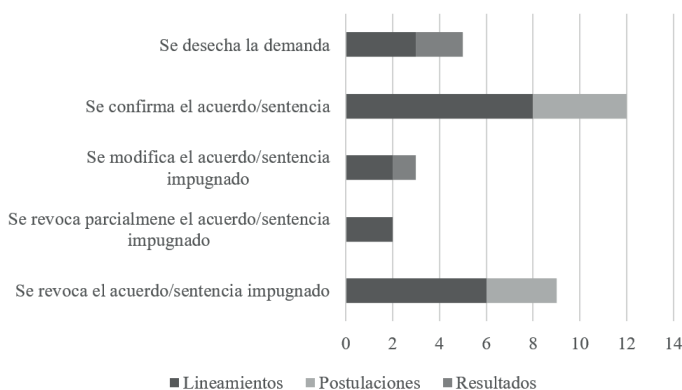
Fuente: Elaboración propia

En segundo lugar, en cuanto a las sentencias analizadas, se observa que, en los 21 casos, ninguno se resolvió únicamente en el tribunal electoral local correspondiente, sino que las resoluciones de estos tribunales fueron impugnadas también en salas regionales y, en 9 ocasiones, en la Sala Superior. En cuanto al mecanismo de resolución, se encontró que las impugnaciones se realizaron a través de 3 mecanismos distintos: 13 Juicios de Protección de los Derechos Político-Electorales (JDC), 5 a través de Juicios de Revisión Constitucional (JRC) y 3 mediante recursos de apelación (RAP) tal y como se muestra en la gráfica 2.

Gráfica 2. Mecanismos de resolución

Fuente: Elaboración propia

En relación con el mecanismo mediante el cual se dictó sentencia, se observa que existieron cinco de ellos: revocar el acuerdo o la sentencia; revocar parcialmente el acuerdo o sentencia; modificar el acuerdo o sentencia; confirmar el acuerdo o sentencia; y, finalmente, desechar la demanda. Como se muestra en la gráfica 3, los sentidos de las resoluciones optaron por mantener el acuerdo o sentencias previas.

Gráfica 3. Sentidos de las resoluciones

Fuente: Elaboración propia

Si bien las acciones afirmativas para las personas afromexicanas se establecieron por parte del Consejo General del INE, se observa que a nivel subnacional no en todos los estados se implementaron acciones afirmativas concretas en beneficio de las personas afromexicanas. De tal forma, se identificó que se establecieron estas acciones afirmativas en Baja California, Baja California Sur, Chiapas, Coahuila, Ciudad de México, Guanajuato, Guerrero, Estado de México, Morelos, Oaxaca, Tabasco, Tamaulipas, Veracruz y Yucatán. (IMPEPAC, s.f.).

A pesar de que en los estados antes mencionados se publicaron lineamientos en los que se mencionan los derechos de las personas afromexicanas, no en todas ellas se llevaron a cabo impugnaciones. Un segundo hallazgo en este sentido es que, al analizar las sentencias, se observa que no en todos los lineamientos se hizo referencia directa al número de fórmulas para las candidaturas, sino que se menciona de manera genérica.

Durante la etapa de lineamientos se observa que los OPL, así como los tribunales electorales locales y las salas regionales adoptaron tres posibles posturas en relación con el registro de candidaturas de personas afromexicanas: 1) restrictivo cuando no se estableció un número determinado de fórmulas; 2) progresivo cuando sí se estableció un número determinado de fórmulas; y 3) ambiguo cuando los tribunales mandataron modificaciones a los lineamientos de los OPL pero para garantizar candidaturas de otros grupos subrepresentados.

Para analizar los criterios durante esta etapa, se sistematizó un universo de 10 impugnaciones registradas entre 2023 y 2024 (una a nivel nacional y los 9 restantes a nivel estatal) que corresponden a los criterios utilizados por la autoridad administrativa electoral. Como se observa en la Tabla 1 (y de manera detallada en el Anexo 1), se identificó que las decisiones de las instancias judiciales, tanto en tribunales locales como en salas regionales, tendieron principalmente a confirmar las decisiones o sentencias previas, lo

cual refleja una tendencia de estabilidad en la aplicación de los lineamientos.

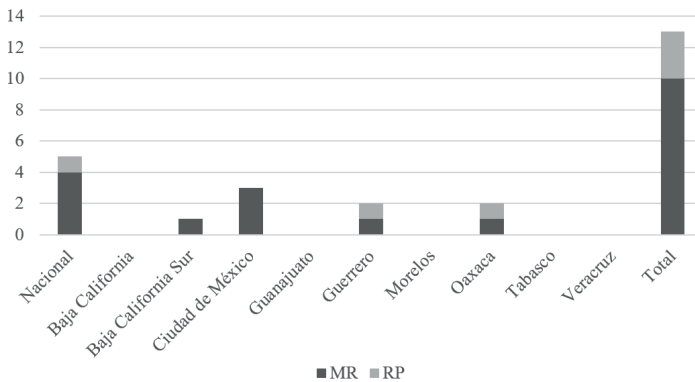
Tabla 1. Impugnaciones durante la etapa de lineamientos

Estado	Cargo(s)	Criterio del OPL/INE	Criterio final tras judicialización
Nacional	Diputación federal y senaduría	Restictivo	Cambio
Baja California	Diputación local	Ambiguo	Statu quo
Baja California Sur	Diputación local	Progresivo	Statu quo
Ciudad de México	Diputación local	Restictivo	Cambio
Guanajuato	Diputación local	Restictivo	Statu quo
Guerrero	Diputación local	Progresivo	Statu quo
Morelos	Diputación local	Restictivo	Statu quo
Oaxaca	Diputación local	Progresivo	Statu quo
Tabasco	Diputación local	Ambiguo	Statu quo
Veracruz	Diputación local	Restictivo	Statu quo

Fuente: Elaboración propia

Como se observa en la gráfica 4, las entidades en las que los lineamientos para el proceso electoral establecieron un número mínimo de fórmulas y hubo alguna impugnación fueron Baja California Sur, Ciudad de México, Guerrero y Oaxaca, así como a nivel nacional; por su parte, en Baja California y Tabasco se estableció un número de fórmulas; sin embargo, no fueron exclusivas para personas afromexicanas, sino que se dejaba la posibilidad también para personas integrantes de comunidades indígenas. Finalmente, en el resto de las entidades no se hizo mención alguna al número de fórmulas, sino a otros temas como las consultas a pueblos afromexicanos.

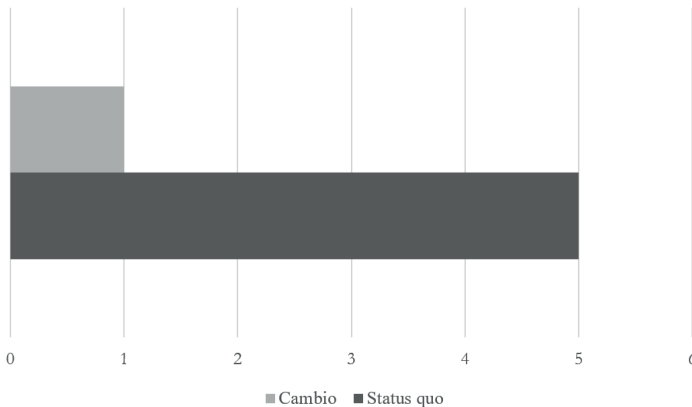
Gráfica 4. Número total de fórmulas destinadas exclusivamente a personas afromexicanas



Fuente: Elaboración propia

En cuanto a la etapa de postulaciones, es decir, de cuestionamientos a candidaturas específicas, se identificaron un total de seis sentencias: una a nivel nacional, dos en Ciudad de México, una en Guerrero y dos en Yucatán. De ellas, en última instancia se confirmaron 5 de las 6 sentencias o acuerdos previos.

Gráfica 5. Sentido de las sentencias en la etapa de postulaciones



Fuente: Elaboración propia

En primer lugar, la impugnación que se realizó a nivel nacional corresponde a un ciudadano que impugnó el registro de una fórmula aprobada por el CG del INE en la lista de representación proporcional del Partido Revolucionario Institucional en la segunda circunscripción ya que argumentaba que la persona propietaria de la fórmula registrada incumplía la pertenencia a ese grupo poniendo en duda la carta de autoadscripción que presentó. En este caso el CG del INE consideró que, para el caso de la acción afirmativa de personas afromexicanas, bastaba con que, a la solicitud de registro, se acompañara la autoadscripción que manifestara la persona candidata en su carta de aceptación de la candidatura.

En segundo lugar, se observa que en Ciudad de México sucedieron dos impugnaciones. La primera de ellas tuvo que ver con personas en los distritos locales 4, 14 y 15, a las cuales se señaló de no pertenecer a la comunidad afromexicana de la ciudad. En primera instancia, el Tribunal Electoral de la Ciudad de México confirmó el acuerdo del IECM y validó las candidaturas, aunque las constancias que acreditaban la pertenencia de las personas candidatas a una comunidad afromexicana no correspondieran a organizaciones de la Ciudad de México.

En segunda instancia, la Sala Regional decidió revocar la sentencia del tribunal local al señalar que la documentación no probaba de manera efectiva el vínculo con una comunidad afromexicana. Finalmente, la Sala Superior confirmó la sentencia de la Sala Regional. En lo que respecta al acuerdo supletorio del Instituto Electoral de la Ciudad de México que permitió la postulación de 3 personas, también fue impugnado, sin embargo, en este último se confirmó el acuerdo.

En lo que respecta al caso de Yucatán, se identificaron dos impugnaciones relacionadas con la misma candidatura: un puesto de integrante de la fórmula de mayoría relativa en ese estado. En la primera de ellas, un partido político señaló que el INE debía verificar la autoadscripción del candidato propietario; la segunda

fue realizada por una persona identificada como activista de un pueblo maya. En ambos casos el acuerdo fue confirmado.

La sentencia en la que se observa un cambio durante la etapa de postulaciones tuvo lugar en Guerrero en relación con la fórmula de mayoría relativa que presentó el partido Movimiento Ciudadano (MC) para la elección de senaduría en ese estado. La Sala Regional consideró fundados los agravios ya que las personas que conformaban esa fórmula solo presentaron una constancia de autoadscripción simple, sin embargo, nunca habían estado domiciliados en municipios designados como mayoritariamente afro-mexicanos, por lo tanto, la Sala Regional determinó que el partido debía presentar una nueva candidatura que sí correspondiera a la acción afirmativa.

En consecuencia, MC decidió mantener esa fórmula sin registrarla como parte de la acción afirmativa, sin embargo, este nuevo registro fue impugnado una vez más en Sala Superior y esta última decidió revocar la sentencia de Sala Regional debido a que el partido “trasladó” la acción afirmativa de Guerrero a Oaxaca, sin embargo, lo que se había determinado es que el partido registrara una nueva fórmula en Guerrero, no que simplemente “retirara” la etiqueta de afromexicanos a las personas que conformaban su fórmula en Guerrero.

Finalmente, en lo que respecta a la fase de resultados, se identificaron dos estados en los que se realizaron impugnaciones: Baja California y Oaxaca. En el primero de ellos, correspondiente al acuerdo de asignación de diputaciones de representación proporcional, una persona señaló que no fue atendida su solicitud de registro como persona afromexicana, por lo que le solicitaba al tribunal local validar su pertenencia como afromexicana. En este caso el tribunal local reencauzó a la Sala Regional y esta última consideró la demanda como improcedente ya que no le compete a ésta validar su pertenencia como afromexicana.

Con respecto a Oaxaca, también se impugnó la asignación de diputaciones de representación proporcional. En este caso, el tri-

bunal local rechazó la pretensión de las partes actoras de que no se les había incluido en la asignación de escaños, sin embargo, el tribunal local señaló que las acciones afirmativas corresponden a grupos y no a personas en su carácter individual, por lo que ya se había cumplido la finalidad de la acción afirmativa. Esta decisión fue impugnada en la Sala Regional, sin embargo, esta última confirmó la sentencia del tribunal electoral local en relación con la acción afirmativa de afromexicanos.

Conclusiones

Los comicios 2023-2024 constituyen hasta ahora el proceso electoral más grande y complejo debido al número de cargos que se eligieron de manera concurrente. Asimismo, en este proceso electoral tuvo lugar la implementación del mayor número de acciones afirmativas que buscaron reducir la brecha de participación y representación de grupos históricamente excluidos.

En esta investigación el objetivo principal fue analizar cómo se implementó la acción afirmativa correspondiente a las comunidades y pueblos afromexicanos. Entre los principales hallazgos se observa que las impugnaciones correspondieron a las consultas a los pueblos afromexicanos y la autoadscripción calificada, con lo cual se evidencia que uno de los principales desafíos para reducir la subrepresentación histórica consiste en garantizar espacios a personas que genuinamente pertenecen a alguna comunidad afromexicana y cuentan con la legitimidad de representarla.

En segundo lugar, se identificó un criterio general de estabilidad normativa, es decir, los tribunales electorales locales privilegiaron mantener los lineamientos establecidos por los institutos electorales o, en este mismo sentido, en general, las Salas Regionales y la Sala Superior mantuvieron el criterio del tribunal electoral local. Salvo la judicialización a nivel nacional en la que la Sala Superior del TEPJF aplicó un criterio progresivo para garantizar un número mínimo de candidaturas, las excepciones a nivel

subnacional no permiten identificar un patrón sobre la actitud de las instancias judiciales subsecuentes.

De esta forma, se puede afirmar que la aprobación de candidaturas de personas afromexicanas ha tenido un avance diferenciado. Si bien existen estados en los que se estableció de manera genérica la postulación de personas pertenecientes a estas comunidades, también se identificaron estados en los que se buscó asegurar un mínimo de espacios en los congresos locales. Como balance general, se puede afirmar que el piso normativo de la acción afirmativa ha permitido, al menos, la visibilización de las comunidades afro-mexicanas. En la práctica, existieron institutos electorales locales que buscaron profundizarlo.

Los efectos de la acción afirmativa en favor de las personas afromexicanas para asegurar un número mínimo de candidaturas permiten definir la ruta a seguir para que en futuros procesos electorales se continúe aplicándolas y, más temprano que tarde, se consiga cerrar la brecha histórica de subrepresentación..

Bibliografía

- AVENDAÑO Villafuerte, Ernesto, 2023, “Análisis sobre la inclusión constitucional de los pueblos afromexicanos”, *Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, núm. 49, pp. 70-90.
- BANCO Mundial, 2018, *Afrodescendientes en América Latina: hacia un marco de inclusión*, Banco Mundial.
- COMISIÓN Interamericana de Derechos Humanos, 2019, *Informe sobre igualdad y no discriminación en el Sistema Interamericano*, Organización de los Estados Americanos.
- COMISIÓN Nacional de los Derechos Humanos, 2023, *Personas afrodescendientes en México: protección internacional de sus derechos humanos*, Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

- CRENSHAW, Kimberlé, 2001, “La intersección de raza y género”, en C. Romany (coord.), *Raza, etnicidad, género y derechos humanos en las Américas*, American University.
- FRÍAS, Silvia M., y Rodríguez, María Fernanda, 2024, “Hecha la cuota, hecha la trampa: la implementación de las medidas afirmativas para personas con discapacidad, afrodescendientes y LGBTIQ+ en el estado de Morelos en el proceso electoral 2020-2021”, *Política y Gobierno*, vol. 31, núm. 1, pp. 1-26.
- GONZÁLEZ Ibarra, Juan D., 2007, *La negritud, la tercera raíz mexicana*, Fontamara.
- HERINGER, Rebecca, y Johnson, Ollie A., III, 2015, “Introduction”, en O. A. Johnson III y R. Heringer (coords.), *Race, politics, and education in Brazil: Affirmative action in higher education*, Palgrave Macmillan, pp. 1-16.
- INSTITUTO Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca, 2024, *Informe de resultados de las acciones afirmativas en el Proceso Electoral Local Ordinario 2023-2024*, Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca.
- INSTITUTO Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana, s. f., *Tabla descriptiva sobre las acciones afirmativas o disposiciones en materia de candidaturas para personas pertenecientes a grupos en situación de vulnerabilidad implementadas por los organismos públicos locales electorales del país en los procesos electorales 2023-2024*, Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana.
- INSTITUTO Nacional Electoral, 2023, *Informes afromexicanos: acciones afirmativas para candidaturas de personas afromexicanas*, Instituto Nacional Electoral.
- INSTITUTO Nacional Electoral, 8 de septiembre de 2023, *Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se emiten los criterios aplicables para el registro de candi-*

daturas a los distintos cargos de elección popular que soliciten los partidos políticos nacionales y, en su caso, las coaliciones, ante los consejos del Instituto en el Proceso Electoral Federal 2023-2024 (Acuerdo INE/CG527/2023; INE,2023).

INSTITUTO Nacional Electoral, 25 de noviembre de 2023, 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 los expedientes SUP-JDC-338/2023 y acumulados, se emiten los criterios aplicables para el registro de candidaturas a los distintos cargos de elección popular que soliciten los partidos políticos nacionales y, en su caso, las coaliciones, ante los consejos del Instituto en el Proceso Electoral Federal 20232024 (Acuerdo INE/CG625/2023).

JOHNSON, Ollie A., III, 2015, “Blacks in national politics”, en O. A. Johnson III y R. Heringer (coords.), *Race, politics, and education in Brazil: Affirmative action in higher education*, Palgrave Macmillan, pp. 17-58.

ORGANIZACIÓN de las Naciones Unidas, 2013, Resolución 68/237: Decenio Internacional de los Afrodescendientes 2015-2024, Asamblea General.

PEREÑA, Luciano, 1987, *Carta Magna de los Indios*, Universidad Pontificia de Salamanca.

RIVERA Lassén, Ana Irma, 2010, *Mujeres afrodescendientes: la mirada trabada en las intersecciones de organización por raza y género*, CEPAL.

TENORIO López, Alma N., 2024, “Afromexicanos: entre el discurso académico y el reconocimiento constitucional”, *Desde el Sur*, vol. 16, núm. 1.

VELÁZQUEZ, María Elisa, e Iturralde, Gonzalo, 2016, “Afromexicanos: reflexiones sobre las dinámicas del reconocimiento”, *Anales de Antropología*, vol. 50, pp. 232-246.

Anexo

Tabla 1. Detalle de las impugnaciones durante la etapa de lineamientos

Estado	Cargo(s)	Pretensión de la impugnación	Criterio del OPL/INE	Sentencia del TEL	Sentencia de la SR o SS	Criterio
Nacional	Diputación federal y senaduría	Revisar la forma en que el INE determinó los espacios para cada acción afirmativa	Restictivo	NA	Estableció el número de fórmulas para cada acción afirmativa	Cambio
Baja California	Diputación local	Que se revoque el acuerdo en el que el OPL determinó la postulación de 2 fórmulas de personas indígenas o afromexicanas	Ambiguo	Confiró el acuerdo impugnado	Confiró la sentencia impugnada	Statu quo
Baja California Sur	Diputación local	Revocar el acuerdo del OPL en relación con el registro de candidaturas: una fórmula de MR. Pese a que el TEL modificó parte del acuerdo relacionado con la comunidad LGBT, en el caso de la fórmula reservada para personas afromexicanas, la decisión se mantuvo	Progresivo	Revocó el acuerdo impugnado (no alteró el distrito reservado para personas afromexicanas)	Revocó la sentencia del TEL	Statu quo
Ciudad de México	Diputación local	Se estableció que al menos una fórmula de MR correspondería a personas afromexicanas residentes en CDMX	Restictivo	Se revoque el acuerdo impugnado debido a que la acción afirmativa es insuficiente	TEL confiró el acuerdo SS revocó la sentencia del TEL y ordenó la revivencia del modelo normativo previo para garantizar mayor representatividad. En consecuencia, en la elección hubo 3 candidaturas (distritos 4, 15 y 24)	Cambio
Guanajuato	Diputación local	Se establecieron fórmulas sin señalar el número mínimo para cada grupo en específico	Restictivo	Se revoque el acuerdo impugnado debido a que la acción afirmativa es insuficiente	TEL revocó el acuerdo para que el OPL garantice la representación de todos los grupos subrepresentados SR revocó la sentencia del TEL. Estableció que solo una fórmula se destine exclusivamente a personas de la comunidad de la diversidad sexual. El resto de las acciones afirmativas serían 2 fórmulas opcionales (uno u otro grupo)	Statu quo

Estado	Cargo(s)	Pretensión de la impugnación	Criterio del OPL/INE	Sentencia del TEL	Sentencia de la SR o SS	Criterio
Guerrero	Diputación local	Se establecieron las fórmulas que debían postularse tanto por la vía de MR como por la RP (un distrito y una fórmula de RP en los primeros 8 puestos)	Progresivo	Se revocó el acuerdo ya que se considera que el OPL excede sus facultades	TEL modifica el acuerdo, pero mantiene la parte de la acción afirmativa para afromexicanos SR realiza modificaciones, pero mantiene la acción afirmativa	<i>Statu quo</i>
Morelos	Diputación local	El acuerdo del OPL no estableció un número de fórmulas, solo se menciona que se debe garantizar al menos una fórmula por ambos principios para personas pertenecientes a grupos vulnerables	Restictivo	Confirmó el acuerdo impugnado	Confirmó la sentencia impugnada	<i>Statu quo</i>
Oaxaca	Diputación local	El acuerdo del OPL establece que se reserven candidaturas exclusivas para personas indígenas y afromexicanas. En el caso de estas últimas, se estableció una fórmula de MR en el segmento de alta competitividad y una fórmula de RP (sin establecer el orden en la lista)	Progresivo	Confirmó el acuerdo en relación con las personas afromexicanas	Confirmó la sentencia en relación con las personas afromexicanas	<i>Statu quo</i>
Tabasco	Diputación local	El acuerdo del OPL establece una fórmula de MR y una fórmula de RP en los primeros 7 lugares para una persona indígena o afromexicana	Ambiguo	Confirmó el acuerdo en relación con las personas afromexicanas	Confirmó la sentencia en relación con las personas afromexicanas	<i>Statu quo</i>
Veracruz	Diputación local	El acuerdo establece los detalles de las consultas a los pueblos afromexicanos sin especificar un número de fórmulas	Restictivo	Confirmó el acuerdo en relación con las personas afromexicanas	Confirmó la sentencia en relación con las personas afromexicanas	<i>Statu quo</i>

En resistencia judicial: análisis de las sentencias de la cuota LGBTTTTIQ+ en las elecciones en México de 2024

OMAR DE LA CRUZ CARRILLO
LUIS ALFREDO CORTEZ LLAMAS
CUAUHTÉMOC LÓPEZ GUZMAN

Resumen

La cuota electoral para las personas LGBTTTTIQ+ surge en 2021 en México, como consecuencia de una lucha histórica por la reivindicación de los derechos políticos de esta minoría y tras una decisión jurisdiccional emitida por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF). El objetivo de este capítulo es analizar las sentencias emitidas por las cortes electorales (nacional y subnacionales) en México durante el proceso electoral 2023-2024, a partir de una base de datos inédita. Como parte de los resultados, se encontró que el mayor número de impugnaciones persiste en el tema de la generación de lineamientos de la acción afirmativa y que el TEPJF ha tendido a no fortalecer esta cuota a partir de las sentencias emitidas durante las últimas elecciones.

Introducción

Las personas lésbico, gay, bisexual, travesti, transgénero, transexual, intersexual, queer y más (LGBTTTTIQ+) han sido una agrupación que históricamente ha sido excluida de la política en México. Empero, las instituciones construidas a finales del siglo XX

se han convertido en aliados en la reivindicación de los derechos político-electorales de grupos minoritarios como este.

La lucha por los derechos de las personas LGBTTTIQ+ se remonta a la segunda mitad del Siglo XX, en México la década de los 60 fue de gran relevancia porque en ella se presentaron las primeras protestas en búsqueda del reconocimiento de los derechos de esta población.

El siglo XXI trajo consigo el reconocimiento de diversos derechos para las personas LGBTTTIQ+ como el matrimonio, la creación de un protocolo para el voto de las personas trans, seguridad social, etc. En las elecciones de 2021 en México, se construyó la primera cuota electoral desde la vía judicial. Desde entonces, la senda de las impugnaciones sigue siendo una de las rutas más importantes para la lucha por los derechos políticos de esta comunidad, ante este escenario, el presente capítulo tiene por objeto analizar las sentencias emitidas por el TEPJF en cuanto a las cuotas electorales de las personas de la diversidad sexual de las elecciones federales y locales que se presentaron en 2024.

Para cumplir con el propósito del documento, se ha elaborado una base de datos con 35 sentencias de elecciones federales y locales, en las que se recopiló el actor que inicia la demanda, sus pretensiones (objetivos), el sentido de la primera resolución (en caso de ser decidida por una corte local) y luego se realizó un seguimiento para entender la postura de las diferentes salas del TEPJF, con el fin de determinar cómo resolvían y si favorecían o no a la cuota electoral.

El argumento principal del texto es que el TEPJF ha continuado con una serie de decisiones judiciales a favor de la cuota LGBTTTIQ+, pero sin que estas tengan un impacto fuerte en el fortalecimiento de esta acción afirmativa que asegure el incremento de espacios de representación ocupados por esta población e, incluso, sin que se haya logrado resolver la principal debilidad con la que nació esta medida: la autoadscripción que puede ser mal utilizada por quienes no son parte de la diversidad sexual.

El texto se divide en tres apartados, en el primero se describe la lucha de los derechos políticos de las personas LGBTTTTIQ+ y su relación con la evolución de los derechos humanos, en el segundo se hace una introducción a la cuota de la diversidad sexual construida en 2021 y las primeras intervenciones del TEPJF en los primeros años de su aparición. Por último, se analizan las sentencias presentadas en los comicios de 2024 para conocer la situación actual de la acción afirmativa a partir de las decisiones judiciales de la corte federal de México.

Los derechos político-electorales de las personas LGBTTTTIQ+

La reivindicación de los derechos de las personas LGBTTTTIQ+ está anclada a la aparición de los derechos humanos al finalizar la Segunda Guerra Mundial. Estos derechos fueron incrementando de forma paulatina, como parte de un nuevo sistema supranacional en el que la Organización de Naciones Unidas ha sido determinante, sobre todo en los países que han adoptado la democracia como régimen político, debido a que este ordenamiento busca contener las violencias que los Estados pueden o llegan a ejercer en los individuos (López y Juárez 2020: 62).

Como parte del nuevo orden supranacional emanado durante la posguerra, encabezado por los derechos humanos, comienzan a surgir durante la segunda mitad del siglo XX acuerdos internacionales que los Estados que los suscriben intentan cumplir dentro de sus posibilidades. Las temáticas de estos tratados son diversas, desde asuntos comerciales, económicos, fiscales o de extradición, hasta asuntos de reclamaciones políticas como han sido aquellos que han reivindicado los derechos sexuales de las personas.

En la década de los noventa, con las conferencias de El Cairo (1994) y Beijing (1995), se generaron los primeros acuerdos internacionales en los que se discutió por vez primera la construcción de la sexualidad como derecho, acción a la que le siguieron

investigaciones científicas con perspectiva de género. Además, para 1997, se celebró la Declaración Universal de los Derechos Sexuales en España, en donde se reconocieron por primera vez los derechos sexuales como parte de los derechos humanos (López y Juárez 2020: 63).

Iniciado el siglo XXI, en cuanto a la reivindicación de los derechos sexuales, destaca la publicación de los principios de Yogyakarta, los cuales son las directrices internacionales que otorgan a los Estados una orientación en cuanto a la adopción de legislación que reivindique la orientación sexual e identidad de género de las personas (CIJ y SIDH, 2007: 7).

La sanción de leyes nacionales y acuerdos internacionales en favor de los derechos sexuales de las personas también estuvo respaldada por movimientos de acción colectiva que comenzaron a ganar relevancia desde la década de los sesenta hasta hoy (López, 2022: 368). Asimismo, instituciones como las cortes o los órganos legislativos han implementado normativas avanzadas para posibilitar nuevas reglas que permitan a las personas LGBTTTIQ+ desarrollarse con mayor plenitud sin que sus actos sean considerados fuera de la ley o dentro de sus vacíos..

La adopción de los derechos humanos, junto a las movilizaciones sociales, las instituciones políticas, entre otros elementos, explican el reconocimiento legal de los derechos de las personas LGBTTTIQ+ en distintas partes del mundo. Para 2019, en América Latina, trece países incluyen en su legislación el reconocimiento de los derechos de esta población, presentando algunas disparidades entre ellos. Por ejemplo, El Salvador y Perú solamente tenían un derecho reconocido en su legislación, mientras que Brasil contaba con once en distintas temáticas, como son derechos políticos, civiles y sociales¹ (López y Juárez 2020: 65).

1 A pesar de los números positivos mostrados respecto a las legislaciones que reivindican los derechos de las personas LGBTTTIQ+, es importante señalar que para 2020 la homosexualidad todavía es considerada un crimen en al menos 72 países del mundo (López y Juárez 2020: 65).

En cuanto a los derechos políticos de las personas LGBTTTIQ+, es importante destacar que los derechos políticos (al voto, a ser electo, participar en el gobierno, petición, reunión, entre otros) fueron parte de la primera generación de los derechos humanos aprobados en 1948 (Thompson, 2017: 312 y 316). A esta legislación internacional se han sumado otros acuerdos como la Convención Interamericana contra Toda Forma de Discriminación e Intolerancia (OEA, 2013), la Convención Americana sobre Derechos Humanos en su artículo 23, la Carta Democrática Interamericana en sus artículos 2, 3 y 6, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre en el artículo XX, la Declaración Universal de Derechos Humanos con el artículo 21, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos con su artículo 25, entre otros. A partir de estos mecanismos, se busca fomentar la obligación de los Estados por alcanzar la aplicación efectiva de los derechos político-electorales, pero esto deja escapar algunos elementos.

Sin embargo, fue hasta inicios del siglo XXI, cuando comenzó a legislarse a favor de minorías poblacionales que históricamente habían sido segregadas de la política para reivindicar, por lo menos, algunos de estos derechos. Por ejemplo, el derecho al voto de las mujeres terminó de ser legislado en la mayoría de los países de occidente durante la década de los 70 y su participación a partir de cuotas electorales tomó forma en regiones como América Latina en la década de los noventa y se fortaleció durante la primera década del nuevo siglo.

En cuanto a las personas LGBTTTTIQ+, el principal derecho político que se ha plasmado en las legislaciones de algunos países es el ejercicio del voto para personas. En América Latina, hasta 2020, solamente Argentina, Ecuador y México tienen establecido un protocolo al respecto (López y Juárez 2020: 64). En cuanto al derecho a ser electo o votado (también conocido como voto pasivo), al igual que sucedía con las mujeres, al no existir una norma o cuota o acción afirmativa no se puede garantizar que las personas LGBTTTTIQ+ accedan a candidaturas y menos a puestos de representación

popular debido a que los partidos políticos impiden su acceso como consecuencia de las pugnas internas en los procesos electorales.

Ante esta situación, pocos países han legislado al respecto para crear cuotas electorales o acciones afirmativas que aseguren la participación de personas LGBTTTIQ+ en el acceso a las candidaturas presentadas por los partidos como sucedió en América Latina con las cuotas para mujeres. México, en 2021, edificó una medida al respecto a partir de una sentencia judicial. Desde entonces la corte ha sido un actor decisivo para la creación de los lineamientos y resuelve los problemas a analizar respecto a esta medida, los siguientes apartados analizan el comportamiento judicial sobre el tema en los últimos cuatro años.

La cuota electoral arcoíris en México (2021-2024)

En México, la lucha por los derechos de las personas LGBTTTIQ+ tiene como antecedente las manifestaciones de personas disidentes de la sexualidad y la cisnorma en la década de los 70 del siglo pasado, siendo en la Ciudad de México el sitio donde se presentaron con mayor frecuencia estas movilizaciones. Sin embargo, estas acciones de protesta no tuvieron continuidad con el paso de los años, sobre todo en la década de los 80 debido al cuestionamiento que surgió contra la homosexualidad a partir de la pandemia del VIH/SIDA (López, 2022: 369 y 370).

En la primera década del siglo XXI, la Ciudad de México se convirtió en la ciudad ariete de los derechos de las personas LGBTTTTIQ+ al aprobarse en 2007 las uniones civiles entre personas del mismo sexo. La adopción de legislación a favor de esta población ha sido paulatina y desigual en los demás estados del país, pero se ha dado. En cambio, a nivel federal, son seis los derechos que se han generado de 2017 a 2022: el derecho al voto de personas trans; seguridad social para parejas del mismo sexo; pensión a la pareja; menstruación digna; identidad de género y cuotas electorales (López y Juárez 2020: 63; López, 2022: 371).

En cuanto a las cuotas electorales, estas medidas surgen como consecuencia de la sentencia del SUP-RAP-121/2020 del TEPJF, en la que se reconoce que en términos poblacionales las personas LGBTTTTIQ+ representan una porción importante de la población mexicana, sobre todo considerando que en el país las personas aún no cuentan con plena seguridad para expresar su orientación e identidad sexual debido a los crímenes de odio, entre otros factores que limitan este derecho.

Como respuesta a la decisión judicial del TEPJF, el INE creó el acuerdo INE/CG18/2021 con el que se generó la primera cuota electoral para elecciones a diputaciones federales en México: 2 fórmulas de candidaturas para personas LGBTTTTIQ+ en cualquiera de los 300 distritos de mayoría relativa; y una fórmula de representación proporcional en los primeros diez lugares de la lista de cualquiera de las cinco circunscripciones con las que se compone el territorio nacional.

La cuota electoral de las personas LGBTTTTIQ+ en México se caracterizó por dos aspectos relevantes: el primero, el sustento legal a partir del cual se edificó la acción afirmativa, tratados internacionales que el Estado mexicano no había firmado y, por ende, no se veía obligado a cumplir. Aspecto interesante porque es la única medida de este tipo que tiene como sustento este tipo de legislación.

El segundo elemento es la carta de autoadscripción que se solicita para poder participar mediante esta cuota electoral que se caracteriza porque no debe ser respaldada por ninguna autoridad debido a que es violatorio de los derechos humanos solicitar a cualquier persona que justifique su orientación o su identidad sexual. Esta última es la principal causa del cuestionamiento de la eficiencia de la acción afirmativa porque se han detectado diversos casos en los que personas que no son parte de la comunidad LGBTTTTIQ+ han accedido a puestos de representación utilizando como catapulta la cuota.

Además, como consecuencia de la sentencia emitida por el TEPJF y el acuerdo del INE, los distintos estados del país comenzaron a adoptar medidas similares para sus elecciones locales, pero no todos lo hicieron para los primeros comicios. Para las elecciones de 2021, solamente 19 estados del país construyeron una cuota para las personas LGBTTTTIQ+ y los 13 restantes generaron los lineamientos necesarios para 2024 como puede apreciarse en la Tabla 1.

Tabla 1. Regulación de la cuota LGBTTTTIQ+ a nivel nacional y estatal en México (2021 y 2024).

Año de adopción de la cuota LGBTTTTIQ+		
No.	2021	2024
1	Baja California	Aguascalientes
2	Baja California Sur	Chihuahua
3	Campeche	Colima
4	Chiapas	Estado de México
5	Ciudad de México	Jalisco
6	Coahuila	Nayarit
7	Durango	San Luis Potosí
8	Federal	Sonora
9	Guanajuato	Tabasco
10	Guerrero	Tamaulipas
11	Hidalgo	Tlaxcala
12	Michoacán	Yucatán
13	Morelos	Zacatecas
14	Nuevo León	
15	Oaxaca	
16	Puebla	
17	Querétaro	
18	Quintana Roo	
19	Sinaloa	
20	Veracruz	

Fuente: Elaboración propia con base en los acuerdos de los organismos públicos locales de los 32 estados de la República Mexicana.

La adaptación de una cuota para personas LGBTTTTIQ+ en los estados se realizó por dos vías: la intervención positiva a favor de la acción afirmativa por parte de los tribunales electorales de los estados o de alguna de las salas del TEPJF; y la iniciativa de los

Organismos Públicos Locales de los estados mediante acuerdos internos. En ambas situaciones, en diversas entidades del país, fueron personas y colectivos de la diversidad quienes iniciaron la solicitud/demanda de la creación de estas cuotas ante las diferentes instituciones electorales.

Las sentencias de la cuota LGBTTTTIQ+ en las elecciones de México de 2024

A partir de los comicios de 2021, los primeros en los que se aplicó a nivel federal y en la mayoría de los estados del país la cuota LGBTTTTIQ+, aparecieron impugnaciones por parte de distintos actores: partidos políticos, candidaturas, colectivos, etc. Empero, en los últimos años, las decisiones judiciales emitidas por el TEPJF han disminuido la reivindicación de los derechos políticos de este sector de la ciudadanía porque persisten problemáticas que no han logrado tener un cauce a favor de la expansión de sus derechos.

De 2021 a 2023, en los comicios locales y federales que se generaron en esos años las impugnaciones sobre la cuota LGBTTTTIQ+ versaron sobre la construcción o la negación de tener esta acción afirmativa, sobre la aplicación de esta en los estados en los que fue aprobada, demandas respecto a las personas que utilizaron esta cuota para formar parte de las candidaturas de un partido, y el intento de llevar la cuota a la vida interna de los partidos políticos (De la Cruz, 2023: 17).

Para 2024, las sentencias identificadas durante los procesos electorales locales y el nacional se agruparon en dos momentos, el primero, relacionado con las demandas por los lineamientos de la cuota LGBTTTTIQ+ y el segundo con las postulaciones que se hicieron mediante esta acción afirmativa.

En cuanto a las demandas por los lineamientos, los principales temas que se identificaron son: no existían los lineamientos (la más recurrente); cuestionamiento a la suficiencia de la cuota;

creación de distritos especiales; mejores lugares en las listas de RP; consulta sobre la forma de cumplir con el registro de acciones afirmativas; generación de una cuota específica por cada población que se encuentra en LGBTTTIQ+; la postulación por ambos principios (mayoría relativa y representación proporcional); y cuestionamiento a la acción afirmativa por considerarse desproporcionada (Véase la Tabla 2).

Tabla 2. Temas abordados en las sentencias relacionadas con los lineamientos y las postulaciones de la cuota LGBTTTIQ+ en 2024

Lineamientos		Postulaciones	
Temas	Número de impugnaciones	Temas	Número de impugnaciones
No existían lineamientos	3	La persona electa a la candidatura no pertenece a la comunidad LGBTTTIQ+	4
La cuota fue insuficiente y solicitaban incrementar la cuota	2	El actor solicita una autoadscripción calificada	3
La forma de la cuota no era adecuada	1	El actor solicita la revocación de la candidatura para ocupar su lugar	2
Creación de distritos especiales	1	El partido no registró su candidatura	1
Mejores lugares en las listas de RP	1	Inconformidad de proceso interno de Morena para la selección de precandidaturas o candidaturas	6
Consulta sobre la forma de cumplir con el registro de acciones afirmativas	1	Mantener su registro a una candidatura	3
Que no se reserven distritos especiales para la comunidad LGBTTTIQ+ porque esto deja sin posibilidad de postular una candidatura a personas de diferente demarcación	2	Que el partido realice postulaciones para cumplir con las acciones afirmativas	1
Solicita una cuota específica	1	Inconformidad de proceso interno de morena para la posición de listas	2
Postulación por ambos principios	1	TOTAL	22
La acción afirmativa a favor de las personas de la diversidad sexual es desproporcionada	1		
TOTAL	14		

Fuente: Elaboración propia con base en sentencias emitidas por las salas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), disponibles en su portal oficial. <https://www.te.gob.mx/buscador/>

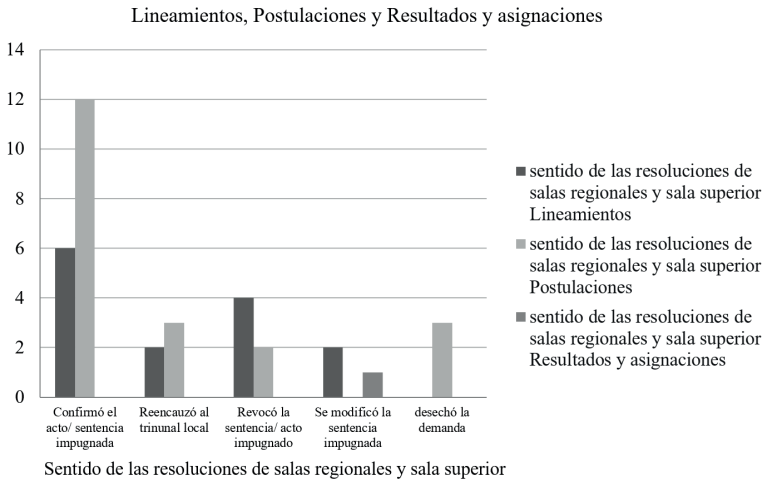
En cambio, las impugnaciones sobre las postulaciones de la cuota LGBTTTIQ+ se generaron sobre los siguientes temas: se cuestiona que la persona electa no pertenece a la población LGB-

TTTIQ+ (la más recurrente), solicitud de una autoadscripción calificada; se cuestiona una candidatura para poder ocupar ese lugar; el partido no registró su candidatura mediante la cuota; inconformidad de proceso interno de un partido para la selección de precandidaturas o candidaturas; mantener su registro a una candidatura; que el partido realice postulaciones para cumplir con las acciones afirmativas; y el cuestionamiento del proceso interno de un partido para la designación del lugar en la lista de candidaturas (Véase la Tabla 2).

Es importante mencionar que la mayoría de las impugnaciones que se generaron en 2024 fueron mediante el Juicio de Protección de los Derechos Político-Electorales (JDC), de las 35 sentencias analizadas (13 demandas sobre lineamientos, 19 sobre postulaciones y una de candidaturas), 29 fueron mediante este medio de impugnación. De las demandas restantes, cinco fueron mediante el Juicio de Revisión Constitucional (JRC) y una demanda mediante el Recurso de Reconsideración (REC).

En cuanto al sentido de las resoluciones de las salas regionales y la Sala Superior del TEPJF sobre los lineamientos impugnados en 2024, en seis se confirmó el acto, en cuatro se revocó la sentencia o acto impugnado, en dos se reencauzó al tribunal local y en otras dos se modificó la resolución. En cuanto a las postulaciones, en 12 casos se confirmó la sentencia impugnada, en tres se reencauzó al tribunal local, en tres se desechó la demanda y en dos se revocó la sentencia. Por último, en cuanto a la única demanda sobre los resultados y las asignaciones de las candidaturas, solamente se modificó la sentencia en una ocasión (Véase la Gráfica 1).

Gráfica 1. Sentido de las resoluciones de salas regionales y sala superior



Fuente: Elaboración propia con base en las sentencias emitidas por las salas del TEPJF y publicadas en su portal de internet <https://www.te.gob.mx/buscador/>

Las elecciones de 2024 evidencian que el TEPJF ha mostrado poco interés por fortalecer la cuota LGBTTTIQ+ desde que la creó en 2021. El sustento de este argumento se basa en que la corte no ha fortalecido la cuota en los aspectos vulnerables con los que surgió, por ejemplo, la libre autoadscripción que es utilizada por personas que no son de la diversidad sexual para acceder a un cargo o, por otra parte, la debilidad de los lineamientos (tanto a nivel federal como local) que no garantizan el acceso de las personas LGBTTTIQ+ a espacios de representación o, si lo hacen, los constriñen a los menos visibles o con menor peso político.

En cuanto a la cuota, en 2024, destaca que se impugnaron ante el TEPJF los lineamientos de la cuota LGBTTTIQ+ en 12 entidades federativas: 10 que ya contaban con esta medida y dos que la integraron por primera vez (Tabasco y Tlaxcala). En Querétaro la acción afirmativa quedó igual que en 2021, en Hidalgo se debilitó la cuota, y en los 8 restantes se encuentra una mejoría, pero es

mínima, tan ínfima que radica en la regulación de elecciones municipales que no se tuvieron en las elecciones anteriores, en otros casos el cambio está en delimitar si las candidaturas serán por mayoría relativa o representación proporcional y, sobre todo, destaca que los lineamientos les permiten entrar a los puestos de menor peso político como son las regidurías (en el mejor de los casos las sindicaturas) de las elecciones municipales (Véase la Tabla 3).

Tabla 3. Intervención del TEPJF en la definición de la cuota LGBTTTIQ+ en 2021 y 2024

Cuota electoral para la comunidad LGBTTTIQ+						Cambio en cuota	Forma de intervención judicial
	Estado	2021		2024			
		Diputa- ciones	Municipios o Senado	Diputa- ciones	Municipios o Senado		
1	Baja California	1 fórmula de MR en elecciones municipales o en cualquier distrito de elección a diputados		1 MR en cualquier distrito entre dos minorías	1 en municipios y en las primeras 4 regidurías entre 2 minorías NO postulado en diputaciones	Mejóro	SR confirmó
2	Baja California Sur	1 MR que no cuente con otra minoría	1 formula para uno de los municipios	1 MR que no cuente con otra minoría	1 formula para La Paz y Los Cabos	Mejóro	SR confirmó y en segunda TE Cambió y SR revocó
3	Coahuila	1 MR y 1 RP entre 3 minorías	No hubo elección	1 MR dentro de las planillas de 8 municipios	1 dentro de la lista regidurías en 10 municipios	Mejóro	TE cambió <i>status quo</i> y SR revocó cambio en 2 ocasiones
4	Guanajuato	1 MR en los distritos más competidos		4 MR entre 3 minorías (dos en ddtos con competitividad alta y 2 con media)	4.9% de candidaturas con libertad de los municipios donde se presenten	Mejóro	TE y SR modificó <i>status quo</i>
5	Guerrero	1 MR y 1 RP entre 3 minorías	1 candidatura a municipios	1 MR y 1 RP en los primeros 8 lugares	1 fórmula (presidencia o regiduría) en los cinco municipios más poblados y una en el resto	Mejóro	TE y SR modificó <i>status quo</i>
6	Hidalgo	1 MR o RP		1 RP en cualquier lugar de la lista		Debilitó	TE y SR confirmó

Cuota electoral para la comunidad LGBTTTIQ+						Cambio en cuota	Forma de intervención judicial
	Estado	2021		2024			
		Diputa- ciones	Municipios o Senado	Diputa- ciones	Municipios o Senado		
7	Michoacán	1 MR o 1 RP en los primeros 8 lugares	1 a la presidencia o sindicatura o regidurías	1 MR o 1 RP en los primeros 6	Al menos en 2 ayuntamientos de cada uno de los bloques de competitividad (alta, media y baja) a la presidencia o sindicatura o en primeras 2 regidurías	Mejóro	TE y SR confirmó
8	Nuevo León	1 MR	1 formula de sindicatura o regiduría en un municipio dentro de los tres bloques de competitividad	1 MR	7 candidaturas para las elecciones municipales a la alcaldía, regiduría o sindicatura	Mejóro	SR confirmó
9	Puebla	1 RP en cualquier lugar de la lista		1 RP en los primeros 8 lugares	1 fórmula (en cualquier lugar de la planilla) de los 217 municipios	Mejóro	TE y SR confirmaron
10	Querétaro	1 MR o RP entre 6 minorías	1 a cualquier cargo por MR o RP entre 6 minorías	1 MR o RP entre 6 minorías	1 a cualquier cargo por MR o RP entre 6 minorías	Igual	SR confirmó
11	Tabasco			1 MR y 1 RP en los 7 primeros lugares	1 regiduría por MR y por RP	Mejóro	SR modificó <i>status quo</i>
12	Tlaxcala			1 MR y 1 RP	2 municipios 1 candidatura alcaldía, sindicatura y, en regidurías 1 y 2	Mejóro	TE y SR confirmó

Fuente: Elaboración propia con base en las sentencias emitidas por las salas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) disponibles en su portal oficial. <https://www.te.gob.mx/buscador/>

Con base en los datos presentados, hay dos elementos a destacar que han cambiado de 2021 a 2024. El primero, una mayor armonía entre las decisiones de los tribunales de los estados y las distintas salas del TEPJF debido a que en 2021 fueron más los casos en los que se cambiaron/revocaron las decisiones de las cortes

locales por parte de la instancia federal (CROP, 2021) como puede visualizarse en la Gráfica 1.

Segundo, para 2024 todos los estados del país cuentan con una acción afirmativa para las personas LGBTTTTIQ+, como se muestra en la Tabla 3, los lineamientos son diversos y parecen responder a las dinámicas políticas locales de cada entidad federativa, por ello las diferencias entre unas y otras.

Por último, las sentencias analizadas muestran que el TEPJF continúa resolviendo, en la mayoría de los casos, de forma proactiva las impugnaciones sobre la cuota LGBTTTTIQ+, pero sin que esto repercuta de forma positiva en la defensa de los derechos políticos de las personas de la diversidad que siguen siendo limitados en algunos puestos políticos (como las regidurías) y sin que se haya logrado resolver en estos años la principal debilidad referente al tema de la autoadscripción.

Conclusiones

La lucha por la reivindicación de los derechos políticos de las personas LGBTTTTIQ+ en México encontró en las cortes un aliado en la segunda década del siglo XXI. No es posible explicar la creación de una cuota electoral para esta población sin la intervención del TEPJF en 2021.

Sin embargo, a pesar de ser el artífice de esta y otras acciones afirmativas, las cortes en México no han realizado sentencias que fortalezcan estas medidas para garantizar una representación descriptiva de las personas LGBTTTTIQ+ en los distintos puestos de gobierno federal y locales.

Como se ha evidenciado en el presente documento, de 2021 a 2024, las impugnaciones sobre la cuota LGBTTTTIQ+ se han concentrado en los lineamientos que definen a la acción afirmativa (la discusión sobre la aprobación y la fortaleza de estos) y sobre las postulaciones de las candidaturas.

De las postulaciones, persiste la desconfianza por parte de las personas LGBTTTTIQ+ quienes argumentan que ciudadanos ajenos a la comunidad recurren a esta acción afirmativa para llegar a un puesto de representación y la autoadscripción definida legalmente no impide que esto suceda. Quizás este sea el pecado de origen de esta cuota electoral que no encuentra cauce institucional para resolverlo hasta el momento.

Sigue sin existir una línea jurisprudencial nacional que genere homogeneidad en la definición de los lineamientos de los estados, los cuales tienen una cuota distinta sin que haya un mínimo de regulación para asegurar el acceso de las personas LGBTTTTIQ+ a una institución de representación específica.

Por último, parece que existe una regresión en las interpretaciones por parte del TEPJF para la reivindicación de los derechos de las personas LGBTTTTIQ+, a pesar de ser esta corte quien edificó esta acción afirmativa debido a que no ha generado jurisprudencia que fortalezcan la acción afirmativa. Por tanto, pareciera que las cuotas creadas en 2021 han tenido solo el objeto de aparentar un avance en la defensa de los derechos políticos de algunas minorías poblacionales, sin que su defensa institucional sea sustantiva.

Bibliografía

COMISIÓN Internacional de Juristas y Servicio Internacional para los Derechos Humanos, 2007, *Principios de Yogyakarta: principios sobre la aplicación de la legislación internacional de derechos humanos en relación con la orientación sexual y la identidad de género*, CIJ/SIDH, Ginebra.

CREANDO Oportunidades en el Presente A. C., 2021, *Acuerdos, lineamientos y resoluciones que reivindican los derechos políticos de la comunidad LGBTTTTIQ+ durante el proceso electoral 2020-2021*, Fondo de Apoyo a la Observación Electoral Jurisdiccio-

nal 20202021 (FAOEJ), Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México.

DE la Cruz, Omar, 2023, “De la situación actual de la cuota LGBTTTTIQ+ a partir de las sentencias del TEPJF en México (2021-2023)”, ponencia presentada en el XI Congreso Internacional de Ciencia Política “*Erosión de la Democracia y Autocratización*”, Asociación Mexicana de Ciencias Políticas, Guadalajara, Jalisco.

INSTITUTO Electoral de Coahuila, 2022, *Declaración sobre derechos político-electorales de la población LGBTTTTIQA+ en el continente americano*, IEC, Saltillo.

INSTITUTO Nacional Electoral, 2017, *Efectos de la paridad de género en la legislatura mexicana: avances y retos para la igualdad*, INE, México.

LÓPEZ, Eduardo, y Juárez, Tania, 2020, “No hay libertad política sin libertad sexual: a 50 años de Stonewall”, *Alteridades*, vol. 30, núm. 59, México, pp. 57-70.

LÓPEZ, Eduardo, 2021, “Las reformas orientadas a los derechos LGBTIQ+ en América Latina y sus mecanismos de aprobación”, *Observatorio de Reformas Políticas en América Latina*, México.

LÓPEZ, Eduardo, 2022, “Radiografía de los derechos subnacionales LGBT+ en México y sus mecanismos de aprobación”, *Andamios*, vol. 19, núm. 49, México, pp. 361-390.

ORGANIZACIÓN de los Estados Americanos, 1981, *Convención Americana sobre Derechos Humanos*, OEA, San José.

ORGANIZACIÓN de los Estados Americanos, 2013, *Convención Interamericana contra toda forma de discriminación e intolerancia*, OEA, Washington, D. C.

SAGÜES, Néstor Pedro, 2004, “Las acciones afirmativas en los recientes pronunciamientos de la Suprema Corte de Justicia de

Estados Unidos. Implicancias del dato sociológico en el análisis jurisprudencial”, *Revista Iberoamericana de Derecho Procesal Constitucional*, núm. 2, pp. 211-229.

THOMPSON, José, 2017, “Derechos políticos”, en Instituto Interamericano de Derechos Humanos y Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, *Diccionario electoral*, IIDH-TEPJF, Costa Rica/México, pp. 311-321.

Acuerdos y sentencias

ACUERDO INE/CG508/2017

ACUERDO INE/CG18/2021

ACUERDO INE/CG625/2023

SUP-RAP-121/2020, Sala Superior, Recurso de Apelación

SUP-JDC-338/2023, Sala Superior, Juicio para la Protección de los Derechos Político-Electorales del Ciudadano, 2023

Análisis de sentencias en materia de la acción afirmativa indígena en el proceso electoral concurrente 2023-2024

DAVID FLORES PAREDES

Introducción

El paradigma democrático de derechos surgido a raíz de la creación de las instituciones del derecho internacional pone énfasis en el rol del Estado como garante del bienestar colectivo, orientado al reconocimiento y atención de las relaciones asimétricas de poder entre los grupos sociales. A su vez, la obligación de los Estados de avanzar hacia el goce efectivo de los derechos humanos dio origen a instituciones que, con base en criterios para su aplicación, deciden adoptar o no acciones afirmativas en favor de determinados sectores sociales.

El proceso de ensanchamiento conceptual del principio de igualdad como igualdad sustantiva puede considerarse una de las principales causas por las que la métrica de los Estados constitucionales se desplazó hacia la erradicación de prácticas sociales que implican la exclusión y el sometimiento de determinados grupos de atención prioritaria, como es el caso de las minorías étnicas. Este desplazamiento ha tenido como fundamento la protección y maximización de los derechos humanos, ante la reconocida ineficacia de la ley escrita para alcanzar la igualdad fáctica en sociedades plurales.

Bajo este enfoque, la impartición de justicia a grupos de atención prioritaria por parte de los tribunales supremos o constitu-

cionales se sustenta en una perspectiva sensible a sus realidades sociales y en apego al principio de igualdad material. Ello, en principio, debe propiciar la implementación de acciones positivas o afirmativas sustentadas en el carácter vinculatorio de las resoluciones judiciales. Si bien resulta necesario que, en una primera etapa, dichas resoluciones se orienten a la realización de una representación descriptiva del grupo susceptible de la medida como punto de partida hacia la igualdad material, de persistir las condiciones adversas se requiere avanzar hacia sentencias que fomenten una representación de carácter sustantivo.

Sobre esta pauta, la pregunta general que se pretende responder en este trabajo es la siguiente: ¿de qué tipo fue la incidencia de las sentencias mediante las cuales el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación configuró la acción afirmativa indígena para el proceso electoral de 2024? Asimismo, se busca abordar el marco institucional bajo el cual este tribunal evaluó la implementación de dicha acción afirmativa a nivel nacional, así como describir la tendencia de las resoluciones emitidas por el TEPJF en esta materia durante el proceso electoral señalado.

La hipótesis que se sostiene en este trabajo es que el TEPJF emitió sentencias vinculantes orientadas a modificar exclusivamente la representación de tipo descriptivo de los pueblos y comunidades indígenas durante el proceso electoral concurrente de 2024.

En el primer apartado se analiza el marco evaluativo utilizado por el TEPJF para la aplicación de la acción afirmativa indígena en los procesos electorales de 2018 y 2021, así como los resultados de su implementación, como antecedentes directos del presente estudio. En el segundo apartado se expone el papel que tuvieron las sentencias del TEPJF, en su calidad de tribunal constitucional y máxima autoridad en materia electoral, en la configuración y eficacia de la acción afirmativa indígena durante el proceso electoral 2023-2024.

En el tercer apartado se concluye que las sentencias emitidas por el TEPJF tendieron a confirmar los actos impugnados de las autoridades electorales locales y federal relativos a la acción afirmativa indígena. Ello ocurrió bajo el argumento de que la ciudadanía indígena que impugnó el registro de las candidaturas postuladas bajo esta acción afirmativa no ofreció pruebas suficientes para desacreditar las constancias probatorias del denominado vínculo efectivo de las personas registradas. En consecuencia, la mayoría de los juicios promovidos fueron desechados, quedando firmes los registros de las candidaturas.

Finalmente, en el cuarto apartado se proponen algunas valoraciones generales sobre el papel del Tribunal Electoral durante el proceso electoral concurrente de 2023-2024. Se estima que, a partir de una ponderación limitada de los criterios de idoneidad, necesidad y proporcionalidad, la autoridad jurisdiccional dictó la reviviscencia de la acción afirmativa indígena para su postulación en el Congreso federal, incidiendo directamente en su configuración cuantitativa, aunque como una medida insuficiente para avanzar hacia la igualdad fáctica de este grupo de atención prioritaria.

Antecedentes de la acción afirmativa indígena en México

Tras la creación de las instituciones del derecho internacional, como la Carta de las Naciones Unidas, la Convención Europea de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial y la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, la métrica de los Estados nacionales suscritos a estos tratados viró hacia la protección y maximización de los derechos sociales. Dicho viraje tuvo como objetivo la erradicación de prácticas marcadas por la exclusión y la perpetuación del sometimiento de determinados grupos de la sociedad, derivadas de situaciones de injusticia sistemática, con la finalidad de alcanzar la igualdad

material. Las medidas recomendadas en estos tratados y convenciones internacionales fueron denominadas acciones afirmativas, medidas positivas o medidas especiales.

Por *medidas especiales* se entiende toda la gama de instrumentos legislativos, ejecutivos, administrativos y reglamentarios, en todos los niveles de la administración del Estado, así como planes, políticas, programas y sistemas de cuotas en ámbitos como la educación, el empleo, la vivienda, la cultura y la participación en la vida pública para grupos desfavorecidos. Estas medidas son ideadas y aplicadas sobre la base de dichos instrumentos (Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, Observación General núm. 32, 2009, p. 4).

De esta forma, en el contexto democrático de derechos erigido en la segunda mitad del siglo XX, la intervención del Estado en las esferas antes mencionadas para garantizar la igualdad material entre los grupos en situación de desventaja estructural se sustentó en los derechos humanos y en su universalización mediante políticas públicas, como las cuotas para la representación política denominadas acciones afirmativas. Estas medidas fungen como instrumentos orientados a la erradicación de las mencionadas desventajas estructurales.

El reconocimiento constitucional de la igualdad, expresada a través de los derechos sociales, posibilitó la creación de nuevos ordenamientos jurídicos que favorecieron la impartición de justicia desde una perspectiva institucional sensible a las realidades sociales, guiada por el principio de igualdad material (Huesca, 2014, citado en Ramírez López, 2023). Con ello se sugiere que es precisamente el rol del Estado como garante del bienestar colectivo, en un contexto democrático de derechos, el que da lugar a instituciones como los tribunales constitucionales, los cuales, con base en criterios para su aplicación, pueden decidir sobre la adopción o no de medidas afirmativas en favor de determinados sectores sociales.

Aunado a lo anterior, la teoría contemporánea de las acciones afirmativas se ha dedicado a analizar los argumentos a favor y en contra de su implementación, llegando a la conclusión de que la cuestión central a resolver es la justificación de una discriminación positiva en favor de los grupos sociales que pretenden ser destinatarios de estas prerrogativas. En este marco, son precisamente los tribunales supremos los que cuentan con las facultades para emprender acciones de discriminación positiva, a partir de la valoración de principios democráticos como la idoneidad, la necesidad y la proporcionalidad de la medida.

En este orden de ideas, las acciones afirmativas se configuran como mecanismos institucionales orientados a conseguir la igualdad fáctica entre los grupos de atención prioritaria. Para ello, ha sido necesario establecer criterios objetivos, así como categorías y dimensiones de análisis que permitan una valoración lo más equitativa posible de los alcances y límites de estas medidas, dada la trascendencia que implica, por sí misma, la alteración deliberada del principio democrático de no discriminación.

En este sentido, el régimen electoral mexicano dispone, en el artículo 99 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación será la máxima autoridad jurisdiccional en la materia y el órgano especializado del Poder Judicial de la Federación (CPEUM, art. 99, 2025). Además, esta autoridad cuenta con facultades para establecer jurisprudencia y determinar la inaplicación de normas contrarias a la propia Constitución. En suma, se trata de un tribunal de naturaleza constitucional.

Por otro lado, los procesos electorales ordinarios en México comprenden cuatro etapas generales: la preparación de la elección, la jornada electoral, los resultados y la declaración de validez de las elecciones y, finalmente, el dictamen y la declaración de validez (LEGIPE, art. 225, 2025). En este marco, al igual que ocurre con otras prerrogativas dirigidas a grupos de atención prioritaria, el registro de candidaturas por la acción afirmativa indígena se ubica

en la etapa de preparación de la elección, momento en el que se realiza el registro de todas las candidaturas ante la autoridad administrativa electoral.

No obstante, la jurisprudencia del propio Tribunal ha establecido que, en el caso de los pueblos indígenas y afromexicanos, así como de las personas con discapacidad, la consulta previa, libre e informada constituye un paso anterior al inicio del proceso electoral (TEPJF, SX-JRC-28/2023). Asimismo, el párrafo séptimo del artículo 225 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales establece el principio de definitividad que acompaña la conclusión de cada una de las etapas del proceso electoral.

De esta manera, las resoluciones del Tribunal Electoral, al ser definitivas e inatacables (CPEUM, art. 99, cuarto párrafo, 2025), resultan determinantes en el diseño de las acciones afirmativas y, en consecuencia, en su efectividad. Ello se debe a que dichas resoluciones fijan un piso mínimo de aplicación para cada medida, cerrando los asuntos relativos a las acciones afirmativas en la primera etapa de la elección, lo que puede implicar su conclusión tanto en el ámbito local como en el federal.

En este contexto, para el proceso electoral concurrente de 2018, el Instituto Nacional Electoral (INE) incluyó, por primera vez, en los lineamientos dirigidos a los partidos políticos nacionales para la postulación de candidaturas a diputaciones federales, la posibilidad de postular algunas de estas bajo la acción afirmativa indígena (Instituto Nacional Electoral, INE/CG508/2017, 2017). En este primer momento, el acuerdo contempló la postulación de candidaturas para personas indígenas en cualquiera de los doce distritos electorales de mayoría relativa con más del 40 % de población indígena, de forma paritaria y mediante autoadscripción simple. No obstante, esta determinación fue posteriormente modificada en sede jurisdiccional.

La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación valoró que, si bien esta medida afirmativa estaba orientada a la postulación de candidaturas indígenas, resultaba

necesario optimizar su implementación. Para ello, ordenó que la postulación se realizara en trece de los veintiocho distritos con población indígena, por ser aquellos que concentraban el mayor número de personas autoadscritas como pertenecientes a un pueblo originario. Asimismo, la Sala Superior estableció que las candidaturas postuladas bajo la acción afirmativa indígena no debían competir con candidaturas que no pertenecieran a una comunidad indígena, al considerar que tal escenario propiciaría una competencia desigual. Adicionalmente, determinó que, para acreditar el vínculo efectivo de las personas aspirantes a una candidatura por esta acción afirmativa, era necesario contar con una constancia emitida por las autoridades comunitarias correspondientes (TEPJF, SUP-RAP-726/2017, 2017).

Con lo anterior, se buscó garantizar la postulación y eventual elección exclusiva de candidaturas postuladas bajo la acción afirmativa indígena en trece de los veintiocho distritos indígenas. Como resultado de la implementación de esta medida, fueron electos diez hombres y tres mujeres diputados en dichos distritos electorales. Es decir, las prerrogativas implementadas por el TEPJF sirvieron para fijar un piso mínimo de postulación para las personas pertenecientes a pueblos y comunidades indígenas, mediante un primer intento por alcanzar una mayor proporcionalidad entre los escaños de representación política en la Cámara de Diputados y la población indígena en el país.

Posteriormente, para el proceso electoral concurrente de 2021, el INE emitió un acuerdo primigenio (INE/CG572/2020) mediante el cual modificó el número de distritos exclusivos destinados a la postulación de candidaturas bajo la acción afirmativa indígena, pasando de trece a veintiuno. Este cambio fue justificado por el órgano administrativo a partir de dos elementos. Por un lado, la evidente falta de paridad de género observada en la elección anterior en los distritos indígenas reservados para esta acción afirmativa, en la que resultaron electos diez hombres frente a tres mujeres. Por otro lado, el hecho de que el porcentaje de representación indígena alcanzado (2.6%) resultó significativamente

inferior al estándar mínimo de representación política indígena en relación con el porcentaje de población autoadscrita a nivel nacional (21.5 %), aunque la brecha era menor si se consideraba el porcentaje de población hablante de lengua indígena (6.5 %) (Instituto Nacional Electoral, INE/CG572/2020, 2020).

De esta manera, el INE estimó pertinente incrementar a veintiuno los distritos uninominales destinados a la postulación exclusiva de candidaturas indígenas, estableciendo además la obligación para los partidos políticos de postular al menos once mujeres en los distritos con mayor competitividad. Adicionalmente, al considerar que la concentración de población indígena en los distritos de mayoría relativa no constituía un criterio suficiente, se estipuló en el acuerdo que los partidos políticos debían postular fórmulas de candidaturas indígenas en sus listas de representación proporcional en las cinco circunscripciones plurinominales, distribuidas de forma paritaria, de las cuales al menos una fórmula debía ubicarse dentro de los primeros diez lugares.

Si bien el principal objetivo de estas modificaciones fue armonizar la acción afirmativa indígena con el principio constitucional de paridad de género y, al mismo tiempo, avanzar hacia el estándar mínimo de representación, alcanzando un total de treinta curules bajo esta acción afirmativa, la Sala Superior del TEPJF ordenó modificar el acuerdo del INE mediante la sentencia SUP-RAP-121/2020. En dicha resolución se estableció de manera definitiva la fijación de los veintiún distritos uninominales indígenas en los que los partidos políticos debían postular sus candidaturas. Como resultado de esta nueva configuración de la acción afirmativa indígena, fueron electas veintiuna candidaturas por el principio de mayoría relativa y dieciséis por el de representación proporcional. En conjunto, se obtuvo una representación descriptiva indígena de treinta y siete curules, de las cuales veintidós correspondieron a diputadas y quince a diputados.

Como se observa, los criterios de población, paridad y método de postulación han regido la forma en que la acción afirmativa

indígena ha sido configurada e implementada. Si bien el TEPJF fue la institución encargada de fijar un piso equitativo para la representación de los pueblos y comunidades indígenas —mediante elementos como la postulación exclusiva, la autoadscripción calificada y la postulación paritaria en bloques de competitividad—, optó principalmente por robustecer criterios técnicos y cuantificables en estos procesos electorales. En consecuencia, las acciones emprendidas por esta autoridad electoral han tendido a incrementar la representación descriptiva indígena más que la sustantiva, lo que podría generar un desgaste de los mecanismos empleados al no vincular la actuación de las personas representantes electas con elementos que garanticen una representación adecuada más allá del número de curules reservados.

La acción afirmativa indígena en el proceso electoral 2023-2024

Para el proceso electoral concurrente de 2023-2024, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) dio vista a los organismos públicos locales electorales de las 32 entidades federativas para que, dentro del ámbito de sus competencias y de acuerdo con sus contextos, diseñaran y adoptaran medidas de difusión de la acción afirmativa en materia indígena. Como resultado, en este proceso todas las entidades contaron con lineamientos para la postulación de candidaturas bajo esta acción afirmativa.

Asimismo, mediante el expediente SUP-JDC-338/2023, el TEPJF ordenó al Consejo General del INE la reviviscencia de las acciones afirmativas adoptadas en el proceso electoral federal 2020-2021, con la modificación de que su implementación se extendiera también a la elección de senadurías. De esta forma, la actuación del TEPJF fue nuevamente determinante para la configuración cuantitativa de la acción afirmativa indígena, tanto a nivel local como federal, durante el proceso concurrente de 2024.

En el caso del INE, con base en la demarcación territorial de 2022, se identificaron 44 distritos indígenas (Instituto Nacional Electoral, INE/CG625/2023, 2023, p. 92). De estos, 25 cumplieron con el criterio objetivo poblacional establecido por la Sala Superior del TEPJF desde 2017, consistente en que, para los distritos uninominales con 60 % o más de población indígena, los partidos políticos deben postular exclusivamente fórmulas de candidaturas indígenas de forma paritaria; es decir, no más de 13 fórmulas del mismo género.

De estos 25 distritos uninominales federales reservados para la postulación de candidaturas indígenas, dieciocho correspondieron a la tercera circunscripción plurinominal, cuatro a la cuarta circunscripción, dos a la quinta y uno a la segunda (Instituto Nacional Electoral, INE/CG625/2023, 2023). Ello se explica porque los estados que integran la tercera circunscripción (Campeche, Chiapas, Oaxaca, Quintana Roo, Tabasco, Veracruz y Yucatán) concentran el 40 % de la población autoadsrita como indígena a nivel nacional; le sigue la cuarta circunscripción con 23 %, la quinta con 16 %, la primera con 9 % y la segunda con 7 %.

En suma, a partir de la mencionada sentencia del TEPJF, el piso mínimo en materia de la acción afirmativa indígena para el proceso electoral federal 2023-2024 contempló un total de 25 distritos de mayoría relativa y nueve fórmulas de representación proporcional para la postulación de personas indígenas a diputaciones. Asimismo, se reservaron cuatro fórmulas de senadurías para la postulación de personas indígenas por el principio de mayoría relativa en cualquiera de las ocho entidades con más del 30 % de población indígena, así como una fórmula adicional por el principio de representación proporcional dentro de los primeros quince lugares de cualquiera de las listas de postulación de los partidos políticos (Instituto Nacional Electoral, INE/CG625/2023, 2023, pp. 100-101).

De la misma forma, la autoridad administrativa electoral, en acatamiento de lo dictado por la Sala Superior, estableció que

las listas de representación proporcional postuladas por los partidos políticos debían contener un número mínimo de fórmulas de candidaturas indígenas en cada circunscripción, distribuidas de la siguiente manera: una en la primera, una en la segunda, cuatro en la tercera, dos en la cuarta y una en la quinta. Todas debían contar al menos con una fórmula ubicada dentro de los primeros diez lugares de las listas de representación proporcional.

Los datos expuestos anteriormente son fundamentales para explicar el comportamiento de las resoluciones jurisdiccionales en materia de esta acción afirmativa. En primer lugar, la acción afirmativa indígena fue la prerrogativa dirigida a grupos de atención prioritaria con el mayor número de impugnaciones registradas ante el TEPJF durante el proceso electoral concurrente 2023-2024, con un total de 182 expedientes correspondientes a distintos medios de impugnación. Del total de expedientes, 49 (26.92 %) tuvieron su origen en actos de autoridades electorales locales (OPLE y tribunales locales), mientras que 133 (73.07 %) correspondieron a impugnaciones en contra de actos del Instituto Nacional Electoral, como se muestra a continuación.

Tabla 1. Impugnaciones por circunscripción y tipo de elección (PEF 2023-2024)

Circunscripción	Federal	Local	Total (%)
Primera	1	8	5.03
Segunda	3	6	5.03
Tercera	68	18	48.04
Cuarta	11	13	13.41
Quinta	2	0	1.12
Sala Superior	47	2	27.37
General	132	47	100

Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos de <https://www.te.gob.mx/>

Como se observa en la Tabla 2, el juicio para la protección de los derechos político-electorales de la ciudadanía constituye el medio de impugnación más utilizado entre la mayoría de los promovidos.

Tabla 2. Medios de impugnación presentados con respecto a las salas del TEPJF

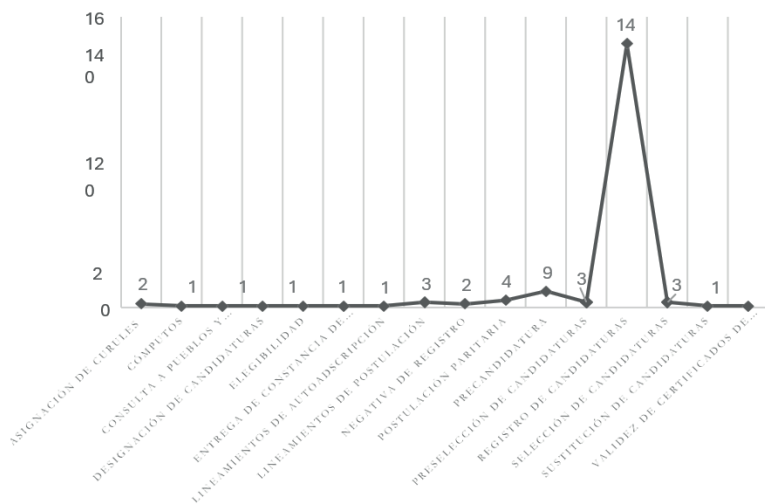
	JDC	RAP	RAP	REC	JRC	JE	AG	TOTAL
Sala Superior	25	1	22	1	0	0	0	49
SCM	22	1	0	1	0	0	0	24
SG	7	0	0	1	1	0	0	9
SM	8	0	0	1	0	0	0	9
ST	1	0	0	0	0	1	0	2
SX	78	6	0	1	0	0	1	86
General	141	8	22	5	1	1	1	179

Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos de <https://www.te.gob.mx/> y recolectados en la base de datos del autor.

Asimismo, se identificó que el 68 % de las demandas presentadas ante el TEPJF, en relación con esta acción afirmativa, fueron promovidas por personas ciudadanas indígenas. En contraste, las personas aspirantes a una candidatura representaron el 6 %; las personas candidatas, el 3 %; militantes de partidos políticos, el 3 %; partidos políticos, el 3 %; partidos políticos y ciudadanía, el 14 %; personas precandidatas, el 2 %; personas preseleccionadas, el 1 %; y otras categorías, el 1 %. Este último porcentaje corresponde al caso particular de una consejería electoral del OPLE de Chihuahua que impugnó, en su carácter de representante legal del organismo, una sentencia del tribunal local.

De la revisión del universo de sentencias emitidas por las salas del TEPJF fue posible identificar 16 temáticas distintas de impugnación relacionadas con la acción afirmativa indígena. Asimismo, se advirtió que todas las etapas que comprende esta acción afirmativa fueron impugnadas al menos en una ocasión, como ocurrió en los casos de la consulta previa a los pueblos y comunidades indígenas (SX-JRC-2/2024), los lineamientos de autoadscripción calificada (SUP-JDC-56/2023) y la validez de las constancias para acreditar dicha autoadscripción (SGJ-E-110/2024). La gráfica siguiente ilustra esta condición.

Gráfica 1. Sentencias emitidas por temática de impugnación para la acción afirmativa indígena en el proceso electoral concurrente 2023-2024.



Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos de <https://www.te.gob.mx/> y recolectados en la base de datos del autor.

Finalmente, partiendo del hecho de que existen esencialmente dos sentidos en los que las salas del TEPJF pueden resolver cualquier impugnación, se entiende que una sentencia con una resolución de cambio será aquella en la que no solo se revise el asunto de fondo que dio pie a la demanda, sino aquella que modifique de fondo el acto que lo originó, sin importar el tipo de medio de impugnación, la materia, la temporalidad o cualquier característica particular de los expedientes.

Por otro lado, una sentencia que mantenga el estado de las cosas como originalmente las emitió la autoridad responsable, independientemente de si la autoridad jurisdiccional revisó el asunto de fondo, será una resolución de *statu quo*. De esta forma, del universo de sentencias a investigar para la acción afirmativa indígena en este proceso compuesto por 179 expedientes totales, se tiene que:

Tabla 3. Sentido de las resoluciones del TEPJF durante el PEF 2023-2024

	Cambio	Status quo	Total
Sala Superior	11	38	49
SCM	1	23	24
SG	3	6	9
SM	2	7	9
ST	0	2	2
SX	4	82	86
General	21	158	179

Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos de <https://www.te.gob.mx/> y recolectados en la base de datos del autor.

Esto quiere decir que sólo en el 11.73 % de las impugnaciones resueltas por el TEPJF se decidió revocar total o parcialmente el acto impugnado, mientras que en el 88.26 % de los casos se determinó confirmar el acto impugnado. Este fenómeno tiene diversas explicaciones con respecto a las otras variables expuestas anteriormente, las cuales se abordan a continuación.

Es posible observar que el 48 % de las impugnaciones corresponden a la tercera circunscripción electoral, misma que concentra 18 de los 25 distritos reservados para la postulación de fórmulas indígenas y el 66 % de los distritos uninominales indígenas. También se puede observar que la cuarta circunscripción es la única que presenta más impugnaciones relacionadas a actos de las autoridades locales con respecto a las federales (13 y 11, respectivamente), mientras que la segunda circunscripción con más impugnaciones relacionadas con esta acción afirmativa concentra el 9% de los distritos uninominales indígenas. Por su parte, la quinta circunscripción fue la que concentró el menor porcentaje de impugnaciones.

Conclusiones

Bajo la óptica de esta investigación, a partir de los datos mostrados es posible inferir que los parámetros *ciudadanía* y *registro*

de candidaturas fueron determinantes en la conformación de la tendencia de las resoluciones que el TEPJF emitió durante este proceso electoral concurrente en lo que respecta a la acción afirmativa indígena, ya que la ciudadanía autoadsrita como indígena (68% del total de los actores promoventes) impugnaron el registro de cuando menos una candidatura postulada bajo esta acción afirmativa (tema que agrupó 145 de los 179 expedientes registrados en la base de datos). Al no ofrecer las pruebas suficientes para desacreditar el llamado vínculo efectivo de la persona registrada con la comunidad a la que dice representar, el Tribunal Electoral terminó por desechar los juicios promovidos confirmando en consecuencia el registro de las candidaturas impugnadas.

De esta forma, es viable aseverar que el hecho de que las sentencias de esta autoridad confirmen en la gran mayoría de las ocasiones las acciones relativas a la acción afirmativa indígena que originan un juicio no se debe a una especialización en la materia o a que el TEPJF cuente con mecanismos infalibles que garanticen la legitimidad de cada una de las candidaturas registradas. Por el contrario, la tendencia a confirmar se debe, siguiendo lo argumentado por el propio TEPJF, a que las partes inconformes con el registro de determinadas candidaturas no presentaron los elementos suficientes para demostrar la invalidez de los actos de estas mismas o apelaron a hechos que no eran relevantes.

Este comportamiento por parte de los actores resulta interesante toda vez que se trata esencialmente de personas pertenecientes a algún pueblo o comunidad indígena que impugnan candidaturas postuladas bajo esta acción afirmativa, por presuntamente no pertenecer a las comunidades que buscan representar. Las motivaciones de la ciudadanía indígena para impugnar las candidaturas postuladas bajo esta acción afirmativa parten del hecho de que con las constancias de acreditación indígena con las cuales los respectivos partidos políticos validaron su registro ante la autoridad se dio cumplimiento simple y llanamente a la cuota de ley y los lineamientos emitidos por la autoridad administrativa, apelando a

la supuesta insuficiencia de dichas constancias para demostrar el vínculo efectivo, dadas diversas condiciones.

Las razones más citadas por los inconformes fueron que las constancias no fueron emitidas por la autoridad competente al tratarse de un órgano unipersonal en lugar de uno colegiado como es el caso de las asambleas comunitarias. Una segunda razón es que las constancias no son suficientes para demostrar el lazo afectivo o de sentido de pertenencia con la comunidad que se trate, al no haber participado la persona candidata en la conservación de usos y costumbres de la misma, por lo que no podría representar las necesidades de la comunidad. También en algunos casos se resaltó la vinculación del historial político de la persona candidata con distintos partidos políticos y actores del servicio público, señalando que el contacto que pudo tener la persona con las comunidades del distrito o entidad respectiva y por el cual obtuvo la constancia de adscripción, no la convierte en indígena.

Desde la perspectiva de la autoridad jurisdiccional estos planteamientos no contaron con la suficiente validez, argumentando que los elementos planteados no constituyeron parte de los requisitos esenciales de acuerdo con la ley y los lineamientos. De esta forma, los datos registrados muestran que, de las únicas 21 sentencias de cambio, 14 corresponden a la revocación del registro de candidaturas, 2 a la revocación de negativas de registro, 2 a precandidaturas, 1 a la verificación de validez de las constancias de autoadscripción, 1 a cambios en los lineamientos de postulación y 1 más relativa a cambios en los lineamientos de auto adscripción calificada. En dichas sentencias, los argumentos a partir de los cuales se revocaron los actos de las autoridades fueron centralmente vicios en la postulación y la omisión de atender debidamente los requerimientos.

Es por lo anterior que tomando en cuenta la cantidad de impugnaciones promovidas en contra de diversas candidaturas y los argumentos centrales de las personas pertenecientes a las comunidades afectadas sería de esperarse que hubieran existido más

revocaciones de registros. Sin embargo, como se mencionó arriba, la confirmación de la mayoría de los registros de candidaturas por la acción afirmativa indígena se debió a factores ajenos que no necesariamente implicaron la revisión exhaustiva de cada expediente bajo parámetros que garantizaran la legitimidad y legalidad del acto reclamado, incluso muchas de las impugnaciones fueron directamente desechadas por actualizar una o más causales de improcedencia.

Con esto se sugiere que el hecho de que el registro de las candidaturas se confirme, no implica que cada una de estas sea verídica. De ser así, estaríamos frente a un diseño institucional lo suficientemente robusto en el que, en primera instancia, no sería necesaria la intervención de una instancia jurisdiccional y, en segundo término, no se darían los casos de suplantación de acciones afirmativas indígenas como en realidad sucedió en algunas de las candidaturas electas bajo esta acción afirmativa, a raíz de este proceso electoral (Animal Político, 2024).

Empero, es cierto que partiendo del número de lugares que se contemplaron para esta acción afirmativa durante el proceso electoral federal 2023-2024 (34 fórmulas para la Cámara de Diputados y 5 para el Senado) y tomando en cuenta que se registraron un total de 132 impugnaciones federales relacionadas con esta prerrogativa, tal comportamiento indica que el diseño institucional del TEPJF hasta el año de la elección, gozaba de la suficiente confianza e integridad frente a los actores políticos que participaron en el proceso.

Esto se tradujo en que dichos actores se vieron incentivados a recurrir a la resolución formal de los conflictos surgidos en el marco del proceso comicial cuando menos en 179 ocasiones para el caso de la acción afirmativa (a nivel local y federal), lo que es una muestra de que las sentencias emitidas por la máxima autoridad jurisdiccional en la materia gozaban de objetividad, imparcialidad y autonomía, por lo que estos datos sirven como un indicador de la calidad de las instituciones democráticas del país hasta 2024.

Por último, de las sentencias que se pueden considerar relevantes por sus efectos directos en la configuración de esta acción afirmativa en términos de la representación descriptiva (cuantitativa) se tiene que la efectividad de tales medidas dictadas por el TEPJF y aplicadas por el INE, se tradujo en 42 fórmulas indígenas electas para la Cámara de Diputados (Instituto Nacional Electoral, INE/CG2129/2024, 2024) y 7 para el Senado (Instituto Nacional Electoral, INE/CG2130/2024, 2024).

A partir de la ponderación de los criterios de idoneidad, paridad y proporcionalidad de la acción afirmativa indígena, el Tribunal Electoral ordenó mediante sentencia firme la reviviscencia de la acción afirmativa para esta población en el Congreso federal durante el proceso electoral concurrente de 2023-2024, incidiendo directamente en su configuración cuantitativa.

Bajo los mismos principios, el TEPJF ordenó a las 32 entidades de la República aplicar medidas similares para garantizar el acceso a puestos de representación de los pueblos y comunidades indígenas, sin dictar medidas específicas que aseguraran el acceso real de esta población a los espacios de toma de decisiones en las entidades, lo que implicó un nivel de incertidumbre significativo para los pueblos y comunidades indígenas con respecto al ejercicio efectivo de sus derechos político-electorales. Esta situación también formó parte de algunas de las impugnaciones promovidas por la ciudadanía indígena.

La mayoría de las sentencias confirmaron el acto impugnado y tuvieron un sentido de *status quo*, lo que no necesariamente implica una especialización de la autoridad jurisdiccional mediante mecanismos o herramientas infalibles que garanticen la efectividad de los procedimientos de acreditación para participar bajo esta prerrogativa. Por el contrario, en muchos casos la autoridad no se adentró al estudio de fondo de las impugnaciones relacionadas con el registro de candidaturas por no formar parte de los requisitos previstos en la normativa vigente.

Este comportamiento corresponde inherentemente a un diseño institucional que permite la protección de los derechos político-electorales de las minorías étnicas, basándose en lo expuesto al inicio y considerando que las medidas adoptadas implicaron la creación artificial de condiciones dirigidas hacia la igualdad, alterando directamente la conformación procedimental de mayorías en beneficio de la representación descriptiva de las comunidades indígenas..

No obstante, fue posible identificar que no se dictó alguna sentencia que tuviera relación con una vinculación programática con los representantes indígenas o que haya complementado a la acción afirmativa con una visión más integral de la democracia y una perspectiva intercultural como lo solicitaron las personas inconformes. Esto es importante en la medida en que toda acción afirmativa es por fuerza temporal y, por consecuencia, al demostrarse la ineficacia de las medidas estas deben modificarse en alcance e impacto para garantizar una representación sustantiva de los pueblos y comunidades indígenas que cumpla con el objetivo de transformar su realidad en el acceso efectivo al goce de sus derechos.

Finalmente, la hipótesis de este trabajo se cumple ya que la intervención de la autoridad jurisdiccional durante el proceso electoral de 2024 significó el aumento en términos cuantitativos de la representación de los pueblos y comunidades indígenas, pasando de 30 a 39 curules (34 diputaciones y 5 senadurías). De esta forma, las medidas dictadas no fueron el medio idóneo para modificar las condiciones de acceso al ejercicio pleno de los derechos político-electorales de los pueblos y comunidades indígenas, debido a que los casos en los que la autoridad jurisdiccional federal atendió los elementos denunciados por parte de la ciudadanía indígena fueron la excepción.

Bibliografía

ANIMAL Político, 2025, Acusan a legisladores electos de suplantar candidaturas indígenas, Animal Político, 5 de agosto.

COMITÉ para la Eliminación de la Discriminación Racial, 2009, Observación general núm. 32, Organización de las Naciones Unidas.

CONGRESO de los Estados Unidos Mexicanos, 2025, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México.

CONGRESO de los Estados Unidos Mexicanos, 2025, Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, México.

HUESCA Rodríguez, M., 2014, El lado oscuro de las acciones afirmativas, *Quid Iuris*, 9(28).

INSTITUTO Nacional Electoral, 2017, Acuerdo INE/CG508/2017, INE, México.

INSTITUTO Nacional Electoral, 2020, Acuerdo INE/CG572/2020, INE, México.

INSTITUTO Nacional Electoral, 2023, Acuerdo INE/CG625/2023, INE, México.

INSTITUTO Nacional Electoral, 2024, Acuerdo INE/CG2129/2024, INE, México.

INSTITUTO Nacional Electoral, 2024, Acuerdo INE/CG2130/2024, INE, México.

RAMÍREZ-LÓPEZ, G. M., 2023, Las acciones afirmativas y criterios sobre su aplicación en Latinoamérica, *Revista Metropolitana de Ciencias Aplicadas*, 6(S2), 151-161.

TRIBUNAL Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2017, Sentencia SUP-RAP-726/2017.

TRIBUNAL Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2020, Sentencia SUP-RAP-121/2020.

TRIBUNAL Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2023, Sentencia SUP-JDC-338/2023.

TRIBUNAL Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2023,
Sentencia SUP-JDC-56/2023.

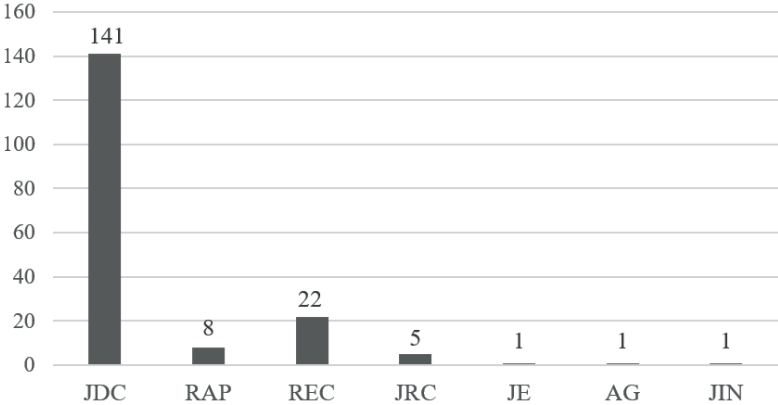
TRIBUNAL Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2023,
Sentencia SX-JRC-28/2023.

TRIBUNAL Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2024,
Sentencia SG-JE-110/2024.

TRIBUNAL Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2024,
Sentencia SX-JRC-2/2024.

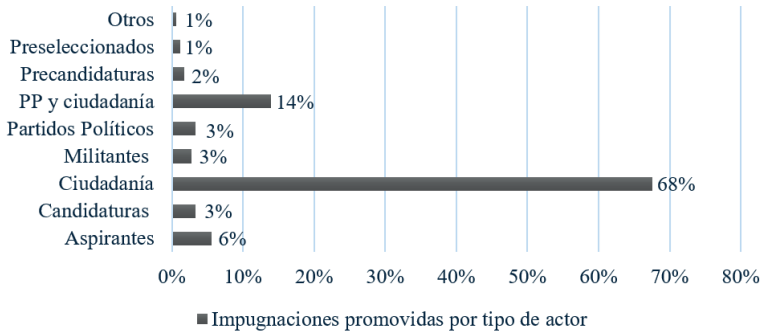
Anexo

Gráfica 1. Impugnaciones recibidas en las salas del TEPJF, en relación con el tipo de medio



Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos de <https://www.te.gob.mx/> y recolectados en la base de datos del autor.

Gráfica 2. Porcentaje de impugnaciones promovidas por tipo de actor



Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos de <https://www.te.gob.mx/> y recolectados en la base de datos del autor.

Derechos políticos de los mexicanos residentes en el extranjero: un análisis de las sentencias en materia electoral en la elección de 2024

BELEM ANA LUZ AGUILAR ARIAS

ALAN IVÁN PADILLA SALAS

Introducción

La estrecha vinculación entre los regímenes democráticos y los derechos humanos (DDHH), a partir de su constitucionalización en la segunda mitad del siglo XX, trajo como efecto el reconocimiento de los derechos político-electorales como parte del bloque de derechos fundamentales. De este modo, los derechos al voto activo y pasivo se incorporaron a dicho bloque (Thompson, 2017).

Este reconocimiento ha supuesto diversos retos para su ejercicio efectivo, lo que ha derivado en la adopción de acciones gubernamentales orientadas a garantizar el pleno goce de estos derechos a través de autoridades e instituciones específicas; sin embargo, dichas acciones no han generado resultados favorables para todos los sectores de la población.

En América Latina, el reconocimiento del sufragio extraterritorial se ha desarrollado de manera progresiva desde 1962, cuando Colombia se convirtió en el primer país en incorporarlo a su marco normativo. Posteriormente, diversos Estados de la región adoptaron este derecho en contextos y momentos distintos, entre ellos Perú (1980), Brasil y Argentina (1989), Venezuela (1998), Honduras (2001), Ecuador y México (2006), Bolivia y Panamá (2009),

así como Paraguay (2013), Costa Rica y El Salvador (2014), lo que evidencia una tendencia regional orientada a la ampliación de los derechos políticos más allá del territorio nacional (Emmerich y Alarcón, 2016).

Este proceso también se explica porque, desde la década de 1990, el Estado mexicano se ha enfrentado de manera sostenida a las demandas de sus connacionales para la inclusión del sufragio de las personas residentes en el extranjero. Como resultado de estas exigencias, a partir de 1996 se introdujeron modificaciones al régimen electoral, mediante las cuales se eliminaron de forma progresiva las barreras que impedían el ejercicio de este derecho (Alcocer, 2005; Guerrero, 2013; Emmerich y Alarcón, 2016; Tacher, 2019).

El presente capítulo se divide en tres apartados. En el primero se desarrolla una cronología del proceso de reconocimiento legal del voto activo y pasivo de las personas residentes en el extranjero en México. En el segundo, se analiza la implementación de la acción afirmativa migrante en las entidades federativas, mediante un comparativo entre el Proceso Electoral Federal 2020-2021 y el 2023-2024. Finalmente, se estudian los procesos judiciales derivados del PEF 2023-2024, tanto en la emisión de lineamientos como en la postulación de candidaturas.

Del derecho al voto a las candidaturas migrantes

Desde 1995, el voto de la ciudadanía mexicana residente en el extranjero se consolidó como un eje temático en la agenda pública, esto, a partir de diferentes presiones que organizaciones civiles integradas por personas migrantes, ejercieron hacia el gobierno para que se reconociera su derecho al voto. El “Proyecto del Voto de los Mexicanos en el Extranjero”, surgió como respuesta a las citadas pretensiones, en él, se analizó la viabilidad de llevar a cabo dicho ejercicio, permitiendo por medio de sus resultados, eliminar im-

pedimentos legales y promover acciones necesarias para el voto de la ciudadanía en el extranjero en años posteriores (Tacher, 2019).

En 1996 se reformó el artículo 36 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con la finalidad de eliminar la restricción geográfica que impedía a las personas residentes en el extranjero ejercer su derecho al voto en el distrito electoral correspondiente (INE, 2025). Como resultado de esta reforma, se permitió su participación en elecciones federales exclusivamente para la elección de la persona titular del Poder Ejecutivo. Adicionalmente, se reconoció la ciudadanía mexicana a personas nacidas en el extranjero con padres mexicanos, con el propósito de garantizar su derecho a participar en los comicios (Alcocer, 2005).

Derivado de los trabajos por maximizar el derecho al voto, el entonces Instituto Federal Electoral (IFE) en 1998, consolidó la creación de una comisión especial con el apoyo de diferentes personalidades expertas en materia electoral, con la finalidad de analizar la situación específica. La citada comisión llegó a la conclusión de la existencia de viabilidad técnica para que se materializara el voto de la ciudadanía residente en el extranjero para las elecciones presidenciales; siendo entonces el informe emanado de la comisión parte importante en la posterior reforma legal en 2005 (INE, 2025).

Casi diez años después de la primera reforma al sistema electoral mexicano en 1996, en 2005 se añadió al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) el Libro Sexto. Entre las modificaciones más destacadas, se puede resaltar la posibilidad de ejercer el voto para la elección presidencial desde el extranjero. Así, la primera elección en la que se aplicó esta reforma fue el Proceso Electoral Federal 2005-2006, en el que se llevó a cabo mediante el voto postal (Tacher, 2019)..

Si bien es visible que el Estado mexicano por medio de modificaciones legales al diseño institucional a partir del año 1996 ha evolucionado, con la finalidad de brindar un mayor acceso al ejercicio del voto de la ciudadanía residente en el extranjero, tanto

en el Proceso Electoral Federal 2005-2006 como en el de 2011-2012, solo se les permitió sufragar en elecciones en las cuales se renovaba a la persona titular del Poder Ejecutivo Federal y bajo un solo esquema de voto postal.

Los comicios del antes Distrito Federal para elegir titular de la jefatura de gobierno realizados en el 2012 tuvieron una importancia significativa en la implementación de medidas pertinentes para facilitar el voto de las personas residentes en el extranjero. A raíz de dicho ejercicio democrático, por la visible imposibilidad de una fracción considerable de personas migrantes de contar con su credencial de elector, derivado de sus situaciones migratorias o la dificultad de tener la documentación requerida para que se les expidiera, se comenzó a credencializar en el exterior (Martínez, 2017).

Posteriormente, en la reforma político-electoral del 2014, a través de diferentes modificaciones a la CPEUM, y con el surgimiento de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE) se amplían los tipos de elección y la manera en la cual pueden ejercer su voto las personas residentes en el extranjero. Siendo la elección del 2018, la primera en la cual se transita de ejercer el voto solamente en la elección presidencial, a incorporarse la posibilidad del sufragio por las senadurías y gubernaturas.

Como se puede observar, a partir de la década de los 90, el régimen electoral con relación a la cuota migrante no solo ha avanzado, sino que se ha perfeccionado en comparación con los comicios anteriores, esto es así, pues de tener solamente acceso al voto en elecciones presidenciales por modalidad postal, en la actualidad la ciudadanía residente en el extranjero puede votar en los comicios de titular del Ejecutivo federal, estatal, senadurías y diputaciones de representación proporcional, además de la posibilidad de ejercer su derecho al voto pasivo a nivel nacional y en algunos casos también subnacional.

El primer antecedente de las diputaciones migrantes surge en el año 2001, en las elecciones locales de Zacatecas, Andrés Bermúdez Viramontes, un ciudadano originario de dicho estado, con veintiocho años de residencia en Winters, California, contiene por el cargo de presidente municipal por el municipio de Jerez, por el Partido de la Revolución Democrática (PRD), resultando electo en los comicios al obtener la mayoría de votos en la elección.

Ante este hecho, el Partido Revolucionario Institucional (PRI) presentó un Juicio de Revisión Constitucional (JRC) ante la Sala Superior (SS) del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), en el que pretendía se declarara la inelegibilidad del candidato ganador. Al realizar el estudio de fondo, la SS determinó que la razón le asistía al promovente, ya que la candidatura no contaba con una residencia efectiva e ininterrumpida durante el año inmediato anterior a la fecha de la elección, requisito necesario para la elegibilidad, por consiguiente, se revocó la constancia de mayoría otorgada por el cargo de Presidente Municipal de Jerez, Zacatecas (Tacher, 2019).

Si bien este ciudadano perdió su cargo como presidente municipal, este hecho fue el impulso para presentar y aprobar lo que se denominó “Ley Bermúdez”, la cual reconoció la residencia binacional simultánea en la constitución del estado (Mestries, 2015) y posteriormente una modificación en el año 2003 estableció la primera figura de diputación migrante.

En el estado de Chiapas, en el año 2011 se estableció en la constitución local un espacio de representación para migrantes chiapanecos en el congreso local, misma figura que desapareció debido a la armonización de la reforma electoral federal de 2014. Por su parte, la misma anualidad, en Guerrero se incorporó a la ley electoral local, la figura de diputado migrante al establecerse que el Congreso local estaría integrado por 28 diputaciones de mayoría relativa y 18 por representación proporcional entre los

cuales se incluiría una diputación migrante o binacional (Tacher, 2021).

El concepto de diputación migrante fue reconocido en la Ciudad de México a partir de una reforma constitucional en el año 2017, en el artículo 7, inciso F, párrafo 3, la cual establece que “Las personas originarias de la Ciudad que residen fuera del país tienen derecho a votar y ser votadas en elecciones locales, de conformidad con lo previsto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, esta Constitución y las leyes”, de esta forma, se incorpora la figura de diputación migrante al Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de la Ciudad de México, misma figura se materializaría en el proceso electoral 2020-2021, pero en 2019 el congreso de la Ciudad de México eliminó la figura de diputado migrante del código.

Inconformes con este acto, diversos ciudadanos presentaron un juicio ciudadano ante el Tribunal local, mismo que se declaró incompetente para conocer el caso, posteriormente los ciudadanos presentaron un juicio federal integrando el expediente SMC-JDC-27/2020, donde la Sala Regional ordenó al instituto electoral local reactivar la figura de diputación migrante para el proceso electoral 2020-2021. Inconformes con lo resuelto en la Sala, el partido MORENA interpuso un recurso de reconsideración para controvertir la sentencia antes mencionada, conformándose el expediente SUP-REC-88/2020.

En el recurso de reconsideración, la pretensión de la parte recurrente era que se revoque la resolución impugnada y por efecto, subsista la derogación de la figura de la diputación migrante, ya que a su consideración, la Sala Regional (SR) se excedió en sus atribuciones al invadir las competencias de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al realizar un control de constitucionalidad abstracto y no uno concreto, a lo cual la SS califica de infundado este agravio pues fue correcta la forma de actuar de la Sala Regional. Finalmente, la SS resuelve inaplicar para el proceso electoral 2020-2021, el decreto legislativo que derogó la figura de dipu-

tación migrante y ordenó al instituto electoral local, continuar con los trabajos que a su consideración resulten prudentes para implementar esta figura.

En el año 2021, el Consejo General del INE emitió el acuerdo INE/CG18/2021, donde se establecieron los lineamientos para implementar medidas afirmativas para la participación política de las personas con discapacidad, así como de otros grupos en situación de vulnerabilidad. Al respecto, diversos partidos políticos presentaron un recurso de apelación, al cual se acumularon 3 juicios de la ciudadanía que buscaban, de igual manera, controvertir el mismo acuerdo, de esta manera se integró el juicio SUP-RAP-21/2021 y acumulados. La pretensión de la ciudadanía consistía en solicitar la modificación a fin de que el acuerdo incorporara acciones afirmativas para personas ciudadanas residentes en el extranjero para el proceso electoral federal 2020-2021.

La primera experiencia de las diputaciones migrantes: 2021

En el Proceso Electoral Federal 2020-2021, en el expediente SUP-RAP-121/2020 de la Sala Superior del TEPJF, se solicitó al Consejo General (CG) del Instituto Nacional Electoral (INE) establecer medidas afirmativas tendentes a garantizar las condiciones de igualdad para la participación política de las personas con discapacidad, así como de otros grupos en situación de vulnerabilidad (entre ellos las personas migrantes), derivando en la emisión del acuerdo INE/CG18/2021 del CG como parte del cumplimiento a la sentencia.

Inconformes con el alcance de dicho acuerdo, las organizaciones Fuerza Migrante e Iniciativa Ciudadana para la Promoción de la Cultura del Diálogo, A. C., promovieron un recurso de apelación ante la Sala Superior, en el que solicitaron la adopción de acciones afirmativas específicas en favor de la comunidad migrante residente en el extranjero para la postulación de candidaturas a diputaciones federales. De este procedimiento derivó el expediente

SUP-RAP-21/2021, en el cual la Sala Superior mandató al INE implementar medidas orientadas a garantizar la participación política de las personas mexicanas residentes en el extranjero durante el Proceso Electoral Federal 2020-2021.

En acatamiento a esta resolución, el INE emitió el acuerdo INE/CG160/2021, a través del cual se ajustaron los criterios de postulación para que los partidos políticos nacionales incluyeran a personas pertenecientes a grupos prioritarios en sus listas de candidaturas por el principio de representación proporcional. En dicho acuerdo se reconoció expresamente el derecho al voto pasivo de las personas mexicanas residentes en el extranjero, estableciendo la obligación para los partidos políticos de registrar una fórmula integrada por personas migrantes residentes fuera del país en cada una de las cinco circunscripciones electorales plurinominales. Estas fórmulas debían ubicarse dentro de los primeros diez lugares de las listas correspondientes.

De manera paralela, a nivel subnacional, la figura de la cuota migrante se encontraba prevista en distintas disposiciones locales, particularmente en la Ciudad de México, Zacatecas, Guerrero, Durango y Nayarit (véase la tabla 1 del anexo). No obstante, la forma de adopción y materialización de esta figura fue heterogénea entre las entidades federativas, lo que evidenció diferencias significativas en el diseño normativo y en la voluntad institucional para garantizar la representación política de las personas migrantes.

El Proceso Electoral Federal 2020-2021 constituyó la primera ocasión en la que se incorporó formalmente la figura de la diputación migrante como acción afirmativa a nivel federal, con el objetivo de asegurar la representación política de las personas mexicanas residentes en el extranjero. Como resultado de esta medida, la Cámara de Diputados se integró con diez legisladores migrantes—cinco mujeres y cinco hombres—, todos electos por el principio de representación proporcional (INE, 2021). Este hecho representó un precedente relevante en la ampliación de los derechos

político-electorales y en la inclusión de sectores históricamente excluidos de los espacios de representación parlamentaria.

En el ámbito local, la Ciudad de México implementó, durante el mismo proceso electoral ordinario, la elección de la diputación migrante mediante las modalidades de voto postal y voto electrónico por internet. De un total de 12,226 personas registradas en la Lista Nominal de Electores Residentes en el Extranjero, se recibieron 8,906 votos. El resultado de la contienda favoreció al candidato del Partido Acción Nacional, Raúl de Jesús Torres Guerrero, quien obtuvo 4,883 votos, seguido por Verónica Puente Vera, de Morena, con 1,983 votos, y Andrea Kat Canto, del Partido Revolucionario Institucional, con 801 sufragios (IECM, 2021).

En el caso de Zacatecas, no se localizó información oficial proporcionada por el instituto electoral local respecto a la toma de protesta de una diputación migrante durante el proceso electoral de 2021. Sin embargo, diversas notas periodísticas reconocieron a José Juan Estrada como diputado migrante. Por el contrario, en los estados de Guerrero, Durango y Nayarit, pese a que la figura se encontraba prevista normativamente, no se materializó la asignación de un escaño bajo esta modalidad.

Criterios de la acción afirmativa migrante para el proceso electoral 2023-2024

Como parte de los trabajos orientados a la maximización del derecho al voto y a la participación política de la ciudadanía mexicana residente en el extranjero, previo al Proceso Electoral Federal 2023-2024, el Instituto Nacional Electoral (INE) implementó la Estrategia Integral para el Voto de las Personas Mexicanas Residentes en el Extranjero 2021-2023. Dicha estrategia tuvo como objetivo fortalecer la promoción del voto migrante y mejorar los mecanismos institucionales para su ejercicio, lo que se tradujo, entre otras acciones, en la emisión de los acuerdos INE/

CG507/2023 e INE/CG445/2024, mediante los cuales se aprobaron la logística integral para el voto de las personas residentes en el extranjero y la logística correspondiente al escrutinio y cómputo del voto postal, presencial y electrónico.

Para el Proceso Electoral Federal 2023-2024, el Instituto Nacional Electoral emitió el acuerdo INE/CG527/2023, mediante el cual se establecieron los criterios aplicables para el registro de candidaturas solicitadas por los partidos políticos nacionales. En dicho acuerdo se dispuso que los partidos políticos y, en su caso, las coaliciones debían postular un total de veinte fórmulas para diputaciones y cuatro fórmulas para senadurías, atendiendo a criterios específicos de acciones afirmativas dirigidas a diversos grupos en situación de vulnerabilidad.

En relación con las diputaciones por el principio de mayoría relativa, se estableció la obligación de postular al menos doce fórmulas integradas por personas afromexicanas, con discapacidad, de la diversidad sexual o en situación de pobreza, distribuidas de manera equitativa en los bloques de baja, media y alta votación, a razón de cuatro fórmulas por cada bloque. Por su parte, respecto de las diputaciones por el principio de representación proporcional, se determinó que los partidos políticos nacionales debían postular ocho fórmulas correspondientes a los grupos señalados, incluyendo de manera expresa a personas mexicanas migrantes residentes en el extranjero, las cuales debían ubicarse en franjas de cinco posiciones dentro de las listas de las circunscripciones electorales plurinominales. Asimismo, el acuerdo estableció que, en todos los casos, los partidos políticos y coaliciones debían postular al menos una fórmula por cada acción afirmativa, ya fuera por el principio de mayoría relativa o de representación proporcional.

Distintos actores presentaron medios de impugnación al considerar que las acciones afirmativas previstas en el acuerdo INE/CG527/2023 no eran suficientemente claras ni garantizaban certeza en la asignación de espacios a cada uno de los grupos reconocidos. Estos medios de impugnación fueron acumulados y resueltos

por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en la sentencia SUP-JDC-0338-2023, particularmente en lo relativo a la acción afirmativa dirigida a las personas mexicanas residentes en el extranjero.

Entre los principales argumentos expuestos por las partes actoras se señaló que el acuerdo impugnado no precisaba los criterios específicos para determinar cuántos espacios correspondían a cada grupo en situación de vulnerabilidad, a diferencia de lo ocurrido en el Proceso Electoral Federal 2020-2021. Asimismo, se advirtió que la falta de reglas claras podía permitir a los partidos políticos privilegiar a determinados grupos en detrimento de otros, generando incertidumbre en la postulación de candidaturas. Adicionalmente, se argumentó que la medida resultaba regresiva, en tanto que, pese a haberse incorporado un grupo adicional —personas en situación de pobreza—, no se incrementó el número total de candidaturas destinadas a acciones afirmativas.

Al resolver el fondo del asunto, la Sala Superior instruyó al Instituto Nacional Electoral a retomar el modelo normativo implementado durante el Proceso Electoral Federal 2020-2021 para las diputaciones, tanto por el principio de mayoría relativa como por el de representación proporcional, al considerar que dicho esquema respondía a un modelo de representatividad más efectiva. Asimismo, determinó que la acreditación de la autoadscripción debía realizarse conforme a los criterios establecidos en el modelo anterior.

En lo que respecta a las senadurías, la Sala Superior ordenó la inclusión de una acción afirmativa que garantizara un total de nueve espacios, de los cuales cinco debían destinarse a personas pertenecientes a pueblos y comunidades indígenas, y cuatro a personas afromexicanas, con discapacidad, de la diversidad sexual y personas mexicanas residentes en el extranjero. Además, instruyó al INE a precisar el principio bajo el cual los partidos políticos o coaliciones debían realizar estas postulaciones, estableciendo que, en el caso específico de las personas mexicanas residentes en el

extranjero, las candidaturas únicamente podrían registrarse por el principio de representación proporcional. Asimismo, se vinculó al Instituto para que, al regular la acción afirmativa aplicable a la elección de senadurías, definiera expresamente qué grupos en situación de vulnerabilidad participarían por el principio de mayoría relativa y cuáles por el de representación proporcional.

En cumplimiento de dichas consideraciones, el INE emitió el acuerdo INE/CG625/2023, mediante el cual se redefinieron los criterios aplicables a la acción afirmativa migrante para el Proceso Electoral Federal 2023-2024. En este acuerdo se estableció que la cuota a favor de las personas mexicanas migrantes residentes en el extranjero consistiría en cinco postulaciones a diputaciones por el principio de representación proporcional, respetando la paridad de género y garantizando la postulación de una fórmula por cada circunscripción electoral, ubicada dentro de los primeros diez lugares de las listas correspondientes. Asimismo, para el caso de las senadurías, se determinó la obligación de postular una fórmula dentro de los primeros quince lugares de la lista de representación proporcional.

A partir de este entramado normativo y jurisdiccional, se puede inferir que el proceso electoral federal 2023-2024 reflejó tanto avances como tensiones en la implementación de acciones afirmativas en México. La intervención del Tribunal Electoral para reactivar el modelo aplicado en el proceso electoral anterior evidenció la necesidad de dotar de mayor certeza y claridad a las reglas de postulación dirigidas a grupos en situación de vulnerabilidad, particularmente a las personas mexicanas residentes en el extranjero. En este sentido, la eficacia de estas medidas depende no solo de su diseño normativo, sino también de su correcta instrumentación.

Sentencias referentes a los lineamientos

Al analizar las sentencias referentes a los lineamientos, se advirtió que la principal pretensión de los actores al interponer medios de

impugnación se vinculó con la solicitud de implementación de acciones afirmativas en favor de las personas mexicanas residentes en el extranjero, seguida de la revocación de los lineamientos que prevén dichas acciones afirmativas.

Posteriormente, se advirtió una sentencia en la que se solicitó que el Instituto Nacional Electoral (INE) determinara la improcedencia de solicitudes de registro en la Lista Nominal del Electorado en el Extranjero; otra, en la que se pretendió la invalidez de artículos de los lineamientos relacionados con el requisito de autoadscripción de las personas residentes en el extranjero, bajo el argumento de que dichos requisitos resultaban excesivos y desproporcionados; y, finalmente, una sentencia en la que se solicitó la modificación de los propios lineamientos.

En los Procesos Electorales Locales Concurrentes 2023-2024, en los estados de San Luis Potosí y Morelos, no fue materialmente posible establecer cuotas a favor de las personas mexicanas residentes en el extranjero, debido a que dicha figura no se encuentra prevista en las leyes electorales locales. Estas disposiciones únicamente contemplan el voto migrante para la elección de la gubernatura, dejando de lado la figura de diputación migrante y la participación electoral de las personas residentes en el extranjero para dicho cargo de elección popular. Derivado de esta situación jurídica, los Tribunales Electorales Locales (TEL) confirmaron las determinaciones de los Organismos Públicos Locales Electorales (OPL) de no incluir la cuota migrante en los lineamientos correspondientes a dichos procesos electorales locales.

Por su parte, en los estados de Sonora y Tabasco se reconoció el derecho de las personas migrantes a la participación y representación política; sin embargo, no se incorporó la cuota migrante en los lineamientos, ya que los institutos electorales locales consideraron necesario realizar un estudio de factibilidad para analizar si era posible establecer acciones afirmativas en el proceso comicial en curso o, en su caso, en el proceso siguiente.

En Puebla, se solicitó la implementación de acciones afirmativas para las personas mexicanas residentes en el extranjero; no obstante, el medio de impugnación no fue presentado en tiempo y forma, por lo que fue desechado.

En el estado de Guanajuato, se solicitó la modificación de los lineamientos bajo el argumento de que no existía certeza respecto de la efectividad de las medidas adoptadas; sin embargo, el juicio quedó sin materia, ya que el acto impugnado había quedado sin efectos debido a que el acuerdo correspondiente fue revocado con anterioridad.

En Michoacán, la persona promovente solicitó que el tribunal local declarara la invalidez de determinados artículos relacionados con la autoadscripción de los grupos en situación de vulnerabilidad, al considerar que dichos requisitos eran excesivos y desproporcionados. No obstante, el tribunal local calificó los agravios como infundados, al estimar que la exigencia de una autoadscripción calificada resultaba necesaria para alcanzar la maximización de los derechos político-electorales de las personas pertenecientes a dichos grupos.

En Tlaxcala, se pidió la revocación de una modificación a los lineamientos relacionada con la manera de votar de las personas mexicanas que residen en el extranjero; sin embargo, el recurso fue declarado improcedente, ya que la acción afirmativa impugnada estaba orientada a que los partidos políticos postularan a este grupo minoritario en el bloque de candidaturas a diputaciones locales por el principio de representación proporcional, y no al ejercicio del voto migrante..

En los casos en los que se solicitó la revocación de los lineamientos, las causales invocadas fueron diversas. Entre ellos se encuentran el caso del estado de Tlaxcala, en el que se impugnó una modificación relacionada con la forma de votación de las personas mexicanas en el extranjero, así como el del estado de Guerrero, donde la persona promovente solicitó la revocación de los lineamientos al pretender la participación de las personas migrantes en

los comicios para cargos de gubernatura, ayuntamientos y diputaciones, por ambos principios (véase la tabla 2).

Tabla 2. Pretensiones en las sentencias relacionadas con los lineamientos para los Procesos Electorales 2023-2024

Temas	Cantidad
Revocación de los lineamientos con relación a las acciones afirmativas	2
Solicitud de implementación de acciones afirmativas en favor de personas mexicanas residentes en el extranjero	6
Determinación del INE como improcedentes solicitudes de registro en la Lista Nominal del Electorado en el Extranjero.	1
La invalidez de artículos de los lineamientos.	1
Revocación de sentencia de tribunal local.	1
Modificación de los lineamientos.	1
Total	12

Fuente: Elaboración propia a partir del análisis de diversas sentencias emitidas por los tribunales electorales locales de diferentes estados de la República y sentencias emitidas por las salas del TEPJF y publicadas en el portal <https://www.te.gob.mx/buscador/>

En lo que respecta a la implementación de la acción afirmativa en los Procesos Electorales Locales 2023-2024 para personas residentes en el extranjero, se observa que, en dos estados (Coahuila y Durango), la cuota fue general para cualquier grupo de atención prioritaria; es decir, la acción afirmativa se cumplía con la postulación de una persona perteneciente a algún grupo en situación de vulnerabilidad, sin que se tratara específicamente de personas mexicanas residentes en el extranjero. En once estados (Guajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Michoacán, Oaxaca, Tamaulipas, Tlaxcala, Ciudad de México, Nayarit y Querétaro), la cuota sí fue prevista de manera específica para personas migrantes, lo que resulta favorable para este grupo, al permitirle un acceso más efectivo a cargos de elección popular.

En total, se analizaron doce sentencias; de ellas, siete fueron resueltas por los tribunales electorales locales, cuatro avanzaron en la cadena impugnativa hasta las salas regionales y una fue resuelta por la Sala Superior (véase la tabla 3 del anexo). En conjunto, se impugnaron los lineamientos en diez entidades federativas:

Guerrero, Sonora, Tlaxcala, Michoacán, Nayarit, Guanajuato, Tabasco, Morelos, San Luis Potosí y Puebla.

Dado que el diseño y la implementación de los lineamientos constituyen una atribución de las instituciones electorales locales, en la tabla 4 (véase el anexo) se especifican los distintos modelos adoptados por los OPLE, de acuerdo con las particularidades normativas de cada entidad federativa.

Sentencias referentes a las postulaciones de candidaturas

Ahora bien, otro de los momentos en los cuales los partidos políticos y/o la ciudadanía pueden accionar medios de impugnación es el relativo a la postulación de candidaturas y su posterior aprobación por parte de las autoridades administrativas electorales, tanto a nivel nacional como subnacional. En lo que respecta a las impugnaciones identificadas en el Proceso Electoral Federal y en los procesos electorales concurrentes en las entidades federativas, se advierte que se integraron un total de catorce expedientes de origen: nueve de ellos correspondieron al ámbito local y fueron radicados y resueltos por los Tribunales Electorales Locales (TEL), mientras que los cinco restantes fueron conocidos y resueltos por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF).

Para el caso de los procesos electorales locales, las entidades federativas en las que se interpusieron medios de impugnación relacionados con las postulaciones fueron la Ciudad de México (uno), Guerrero (uno), Hidalgo (uno), Nayarit (dos), Tamaulipas (dos) y Tlaxcala (dos). En cuanto a las partes promoventes, en la mayoría de los casos fue la ciudadanía quien interpuso los medios de impugnación, con excepción de uno a nivel nacional y otro en el estado de Nayarit, promovidos por partidos políticos (véase la tabla 5 del anexo).

De las nueve sentencias emitidas por los Tribunales Electorales Locales, seis fueron impugnadas en una segunda instancia, correspondiente a la autoridad jurisdiccional electoral federal según la circunscripción electoral plurinominal de que se trate, concentrándose dichas impugnaciones en las Salas Regionales Ciudad de México, Monterrey y Guadalajara.

Asimismo, en el caso de las postulaciones a nivel federal, por razón de competencia, la resolución de los asuntos correspondió a la Sala Superior, por lo que los cinco expedientes de origen se contabilizan como parte de los asuntos resueltos por el TEPJF. En relación con las partes actoras que promovieron estos medios de impugnación, nuevamente se observa que fue la ciudadanía quien accionó en un mayor número de casos, con excepción de cuatro medios promovidos por partidos políticos.

Tabla 6. Total de impugnaciones en el TEPJF

Sala	Actores	Número
Regional CDMX	Ciudadanía y partidos políticos	2
Regional Monterrey	Ciudadanía y partidos políticos	2
Regional Guadalajara	Ciudadanía y partidos políticos	2
Sala Superior	Ciudadanía y partidos políticos	5
Total		11

Fuente: Elaboración propia a partir del análisis de diversas sentencias emitidas por los tribunales electorales locales de diferentes estados de la república y sentencias emitida por las salas del TEPJF y publicadas en el portal <https://www.te.gob.mx/buscador/>

Respecto de las pretensiones más invocadas en los catorce expedientes analizados, en la mayoría de los casos se solicitó a los Tribunales Electorales Locales o a la Sala Superior la cancelación de las fórmulas de candidaturas que habían sido registradas para acceder a la cuota migrante, bajo el argumento de que no se había acreditado, a juicio de la parte actora, el vínculo con la comunidad migrante.

Tabla 7. Sentido de las sentencias respecto a las postulaciones de candidaturas por cuota migrante

Estado	Tipo de elección	Pretensión	Sentido	Segunda Impugnación	Sentido
CDMX	Diputación local	Revocación del acuerdo para declarar improcedente registro de candidaturas.	Status quo	SCDMX	Status quo
Guerrero	Diputación local	Revocación de acuerdo por no fundarse y motivarse.	Cambio	<u>SCDMX</u>	Status quo
Hidalgo	Diputación local	Revocación del acuerdo por inconstitucionalidad.	Status quo		
Nacional	Diputación Federal	Cancelación de fórmula.	Status quo		
Nacional	Diputación federal	Cancelación de fórmula.	Status quo		
Nacional	Senado	Cancelación de fórmula.	Status quo		
Nacional	Senado	Cancelación de fórmula.	Status quo		
Nacional	Diputación federal	Reclama registro como candidato a diputado federal por acción afirmativa de personas mexicanas residentes en el extranjero.	Cambio		
Nayarit	Diputación local	Revocación de acuerdo por no fundarse y motivarse.	Status quo		
Nayarit	Diputación local	Revocación de acuerdo por no fundarse y motivarse.	Status quo	SG	Status quo
Tamaulipas	Diputación local	Cancelación de fórmula	Status quo	SG	Status quo
Tamaulipas	Diputación local	Cancelación de fórmula	Status quo	SM	Status quo
Tlaxcala	Diputación local	Revocación de acuerdo para postularse la persona pro-movente			
Tlaxcala	Diputación local	Revocar acuerdo al no haberse subsanado el requerimiento del OPLE	Status quo	SM	Cambio

Fuente: Elaboración propia a partir del análisis de diversas sentencias emitidas por los tribunales electorales locales de diferentes estados de la república y sentencias emitida por las salas del TEPJF y publicadas en el portal <https://www.te.gob.mx/buscador/>

Por último, otra de las pretensiones identificadas en los expedientes analizados se relacionó con la falta de fundamentación y motivación por parte de la autoridad administrativa electoral, tanto en el ámbito nacional como subnacional. Al respecto, es importante señalar que, en la primera instancia jurisdiccional, únicamente en dos casos se modificó el sentido de los acuerdos impugnados, mientras que, en la segunda instancia jurisdiccional, dicha modificación ocurrió solo en una ocasión.

Conclusiones

A partir del análisis de la evolución de la cuota migrante, se puede determinar que existió un avance progresivo en los lineamientos emitidos por los institutos electorales locales, al comparar el proceso electoral de 2021 —en el que únicamente se implementó la diputación migrante a nivel federal y en la Ciudad de México, y se encontraba prevista en las disposiciones locales de Zacatecas, Guerrero, Durango y Nayarit— con el proceso electoral de 2024, en el que al menos en catorce estados se previó la cuota migrante de manera formal y específica.

De este modo, al analizar las sentencias relacionadas con los lineamientos, se observa que, si bien en algunos estados se adoptó el voto de las personas migrantes para elecciones de gubernatura en las leyes electorales locales durante el proceso electoral de 2021, los institutos electorales de esas mismas entidades no emitieron lineamientos para la postulación a diputaciones y regidurías en los procesos electorales locales de 2024. Ello obedeció a que, en la legislación electoral local, únicamente se encontraba prevista la votación para gubernaturas, por lo que los institutos electorales no podían implementar una figura que no se encontraba establecida en la ley.

Ahora bien, resulta relevante señalar que, en los procesos que fueron judicializados, la ciudadanía fue la parte actora que con mayor frecuencia promovió medios de impugnación, con el objetivo de vigilar el cumplimiento de los lineamientos emitidos por las autoridades electorales administrativas en los ámbitos nacional y subnacional. En este sentido, aunque en la mayoría de los asuntos referidos en la tabla 7 no se modificó el sentido de los acuerdos o sentencias impugnados, en otros casos se detectaron situaciones de usurpación en la postulación de candidaturas por parte de algunos institutos políticos.

Finalmente, si bien se percibe una mejoría en la adopción de acciones afirmativas dirigidas a las personas mexicanas residentes en el extranjero, los datos proporcionados por organizaciones

civiles evidencian que aún persiste un amplio margen de trabajo en materia de socialización del voto de las personas residentes en el extranjero. A lo anterior se suma la existencia de políticas migratorias restrictivas por parte del país vecino del norte, las cuales pueden propiciar una disminución en la participación de la ciudadanía residente en el extranjero, derivada del temor a procesos de deportación.

Bibliografía

- ALCOCER, J. (2005). El voto de los mexicanos en el extranjero. Nuevo Horizonte.
- CONGRESO de Nayarit. (s. f.). Ley electoral del estado de Nayarit. https://congresonayarit.gob.mx/wpcontent/uploads/QUE_HACEMOS/LEGISLACION_ESTATAL/leyes/electoral_del_estado_de_nayarit_ley.pdf
- EMMERICH, G. E., y Alarcón, O. V. (2016). Sufragio transnacional y extraterritorial.
- GUERRERO, F. (2013). El modelo del voto de los mexicanos en el extranjero: Una tarea pendiente. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, (12).
- INSTITUTO de los Mexicanos en el Exterior. (2025, 1 de agosto). Estadísticas. <https://ime.gob.mx/estadisticas>
- INSTITUTO Electoral de la Ciudad de México. (2020). Acuerdo IECM-ACU-CG-110-2020. https://www.iecm.mx/www/taip/cg/acu/2020/IECM-ACU-CG-110-2020_.pdf
- INSTITUTO Electoral de la Ciudad de México. (2021). Resultados de la elección de diputación migrante. <https://www.iecm.mx/ofrece-iecm-resultados-de-eleccion-de-diputacion-migrante/>
- INSTITUTO Electoral de la Ciudad de México. (2023). Lineamientos para la postulación de candidaturas a jefatura de gobierno,

diputaciones, alcaldías y concejalías en el Proceso Electoral Local Ordinario 2023-2024. <https://www.iecm.mx/www/marconormativo/docs/LINEAMIENTOS-PARA-LA-POSTULACION-DE-CANDIDATURAS-PELO-2023-2024.pdf>

INSTITUTO Electoral del Estado de Guanajuato. (2023). Lineamientos para el registro de candidaturas en el Proceso Electoral Local Ordinario 2023-2024. <https://api.ieeg.mx/repoinfo/Uploads/240131-ord-acuerdo-014.pdf>

INSTITUTO Electoral del Estado de Hidalgo. (2024). Acuerdo IEEH-CG-024-2024. <https://ieehidalgo.org.mx/images/sesiones/2024/Febrero/IEEH-CG-024-2024.pdf>

INSTITUTO Electoral del Estado de Querétaro. (2023). Lineamientos para el registro de candidaturas en el Proceso Electoral Local 2023-2024. <https://ieeq.mx/contenido/normatividad/lineamientos/Lineamientos%20del%20Instituto%20para%20el%20Registro%20de%20Candidaturas%202023-2024.pdf>

INSTITUTO Electoral y de Participación Ciudadana de Coahuila. (2023). Lineamientos para garantizar la implementación de la autoadscripción de grupos en situación de vulnerabilidad en el Proceso Electoral Local 2024. https://iec.org.mx/v1/archivos/proceso2024/Lineamientos_Aprobados_Para_El_PEL_2024/

INSTITUTO Electoral y de Participación Ciudadana de Durango. (2020). Lineamientos para el registro de candidaturas de elección popular durante el Proceso Electoral Local 2020-2021. <https://iepcdurango.mx/>

INSTITUTO Electoral y de Participación Ciudadana de Durango. (2024). Lineamientos para el registro de candidaturas para la renovación de ayuntamientos en el Proceso Electoral Local 2024. <https://iepcdurango.mx/>

- INSTITUTO Electoral y de Participación Ciudadana de Guerrero. (2023). Lineamientos para el registro de candidaturas en el Proceso Electoral Ordinario 2023-2024. <https://www.iepcgro.mx/>
- INSTITUTO Electoral y de Participación Ciudadana de Michoacán. (2023). Acuerdo IEM-CG-96-2023. <https://www.iem.org.mx/documentos/acuerdos/2023/>
- INSTITUTO Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Oaxaca. (2023). Lineamientos en materia de paridad y acciones afirmativas. <https://www.ieepco.org.mx/>
- INSTITUTO Estatal Electoral de Nayarit. (2021). Lineamientos para el registro de la candidatura migrante en el Proceso Electoral Local Ordinario 2021. <https://ieenayarit.org/PDF/2021/Acuerdos/IEEN-CLE-001-2021-A1.pdf>
- INSTITUTO Nacional Electoral. (2020). Lineamientos para el registro y asignación de diputaciones por el principio de representación proporcional. Proceso Electoral Local 2020-2021.
- INSTITUTO Nacional Electoral. (2025, 3 de agosto). Voto de las y los mexicanos en el extranjero. <https://www.votoextranjero.mx/web/vmre/evolucion-del-vmre>
- MESTRIES, F. (2015). Migrantes binacionales y participación política local: El Rey del Tomate en Jerez, Zacatecas. TRACE, 19. <https://trace.org.mx/index.php/trace/article/view/9/9>
- TACHER, C. D. (2019). Los diseños de voto y representación de los mexicanos residentes en el extranjero. En C. D. Tacher, Judicialización de los derechos políticos de los mexicanos en el extranjero (p. 93). Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- TACHER, C. D. (2019). Ponderación y desprotección de los derechos políticos de los mexicanos residentes en el extranjero (pp. 4-7). Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Fe-

deración. https://www.te.gob.mx/editorial_service/media/pdf/160420241100438063.pdf

TACHER, C. D. (2021). Derechos políticos de la ciudadanía mexicana residente en el extranjero: Evaluación de la protección jurisdiccional durante el proceso electoral 2021 (p. 15). <https://www.te.gob.mx/FondoObservacionElectoral/media/pdf/ce-910de1e17c3cd.pdf>

THOMPSON, J. (2017). Derechos políticos. En *Diccionario Electoral* (pp. 311-321). Instituto Interamericano de Derechos Humanos y Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Anexo

Tabla 1. Forma en que fue adoptada la cuota migrante para los procesos electorales locales 2021

Estado	Diputaciones
Ciudad de México	Una fórmula a una diputación migrante por principio de RP (Lineamientos para la postulación de Diputaciones, Alcaldías y concejalías en el Proceso Electoral Local Ordinario 2020-2021).
Zacatecas	Los miembros de la Legislatura del Estado serán 18 diputaciones de mayoría relativa, electos en distritos uninominales, y 12 diputaciones de representación proporcional, electos en una sola circunscripción electoral, de estos últimos, dos deberán tener al momento de la elección, la calidad de migrantes o binacionales (Ley electoral).
Guerrero	La asignación de la diputación migrante o binacional corresponderá al partido político que obtenga el mayor número de diputaciones de representación proporcional. La diputación migrante o binacional, será el que ocupe la última fórmula que se asigne (Ley número 483 de instituciones y procedimientos electorales del estado de Guerrero).
Durango	Los partidos políticos deberán presentar cuando menos una fórmula por el principio de RP, en las primeras seis posiciones de la lista de sus candidaturas, la cual, tanto propietario como suplente deberán pertenecer a cualquiera de los siguientes grupos: personas indígenas, personas de la diversidad sexual, personas migrantes, y/o personas con discapacidad permanente (acuerdo por el que se aprueban acciones afirmativas en favor de mujeres y grupos o sectores sociales en desventaja para el proceso electoral ordinario 2020-2021).
Nayarit	Principio de RP, mediante el registro de la lista estatal para esta elección, conformada por un número de hasta doce fórmulas, de las cuales una tiene que corresponder a candidatura migrante y deberá ser incorporada dentro de los primeros seis lugares, privilegiando su acceso al Congreso Estatal.(Lineamientos para el registro de la candidatura migrante en la lista estatal que representan los PP para la asignación de diputaciones por el principio de RP para el proceso electoral local ordinario 2021).

Fuente: Elaboración propia a partir de diversas disposiciones locales

Tabla 2. Adopción de la cuota migrante por estado para los procesos electorales locales

Si	No
Ciudad de México	Aguascalientes
Coahuila	Baja California
Durango	Baja California Sur
Guanajuato	Campeche
Guerrero	Chiapas
Hidalgo	Chihuahua
Jalisco	Colima
Michoacán	Estado de México
Nayarit	Morelos
Oaxaca	Nuevo León
Querétaro	Puebla
Tamaulipas	San Luis Potosí
Tlaxcala	Sinaloa
Zacatecas	Sonora
	Tabasco
	Veracruz
	Yucatán

Fuente: Elaboración propia a partir de los lineamientos emitidos por los institutos electorales de cada estado.

Tabla 3. Forma en que fue adoptada la cuota migrante para los procesos electorales locales 2024

Estado	Diputaciones	Ayuntamientos
Coahuila	RP en por lo menos una fórmula en alguno de los dos primeros lugares de la lista a personas que pertenezcan a cualquier grupo de atención prioritaria	
Ciudad de México	Al menos una fórmula de personas pertenecientes a cada uno de los grupos de atención prioritaria, de los cuales deberán postular, al menos, una fórmula en los bloques de alta y media competitividad de Diputaciones por mayoría relativa.	

Estado	Diputaciones	Ayuntamientos
Durango		Al menos una fórmula para Presidencia Municipal y/o Sindicatura, la cual deberá corresponder a personas con discapacidad permanente y/o de la diversidad sexual y/o adulto mayor y/o migrante y/o indígena
Guanajuato		Una fórmula de regidurías integradas por personas migrantes, dentro de las primeras cuatro fórmulas de la lista de representación proporcional
Guerrero	Los partidos políticos o candidatura común correspondiente deberán registrar una lista de candidaturas a diputación migrante o binacional	
Hidalgo	Una fórmula migrante por el principio de RP en cualquier lugar de la lista A para las elecciones de diputaciones locales.	
Jalisco	Una fórmula para diputación local por mayoría relativa, o bien, una candidatura en los primeros 10 lugares de la lista de diputaciones por representación proporcional.	
Michoacán		En 16 ayuntamientos una fórmula a la presidencia o sindicatura o alguna fórmula en las primeras dos regidurías de personas de la población migrante
Nayarit	Registrar dentro de los primeros cinco espacios de sus listas de representación proporcional una candidatura de una persona migrante y/o residente en el extranjero	
Oaxaca	Una fórmula de candidatura de diputación Migrante o Binacional por RP	

Estado	Diputaciones	Ayuntamientos
Querétaro	Diputaciones locales por el principio de mayoría relativa o de representación proporcional: Postular una o más fórmulas que se integren por personas pertenecientes a grupos de atención prioritaria	En la integración de planilla de cada ayuntamiento postular una o más fórmulas que se integren por personas pertenecientes a los grupos de atención prioritaria. Para el caso de grupos de atención prioritaria se acompañará de lo siguiente: A. Personas con discapacidad B. Personas migrantes.
Tamaulipas	En las listas de representación proporcional de cada partido político, deberá incluir dentro de los siete primeros lugares una fórmula de candidaturas con carácter de migrante.	
Tlaxcala	Deberán postular candidaturas de personas residentes en el extranjero que serán las fórmulas integradas por propietarias y suplencias de personas residentes en el extranjero. Los partidos políticos deberán postular en las listas de representación proporcional, cuando menos una candidatura de personas residentes en el extranjero.	

Fuente: Elaboración propia a partir del análisis de diversas sentencias emitidas por los tribunales electorales locales de diferentes estados de la república y sentencias emitida por las salas del TEPJF y publicadas en el portal <https://www.te.gob.mx/buscador/>

Tabla 5. Total de impugnaciones respecto a las postulaciones de candidaturas por cuota migrante

Estado	Actores	Número
CDMX	Partido político	1
Guerrero	Ciudadanía	1
Hidalgo	Ciudadanía	1
Nacional	Ciudadanía y partidos políticos	5
Nayarit	Ciudadanía y partidos políticos	2
Tamaulipas	Ciudadanía	2
Tlaxcala	Ciudadanía	2
Total		14

Fuente: Elaboración propia a partir de los lineamientos emitidos por los institutos electorales de cada estado

Sobre las autorías

Belem Ana Luz Aguilar Arias

Licenciada en Administración Pública y Ciencias Políticas por la Universidad Autónoma de Baja California, maestrante en Ciencia Política por la misma universidad.

Melissa Amezcua Yépiz

Doctora en Sociología por The New School for Social Research. Profesora Investigadora de la Universidad de Guadalajara. Candidata en el SNII de la SECIHTI. Consejera Electoral del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Jalisco. Presidenta del Comité AMECIP Jalisco. Pertenecer a la Red de Politólogas #NoSinMujeres y a la Sociedad Mexicana de Estudios Electorales (SOME). Co-coordinadora de los libros *El año de la verdad: el proceso electoral 2024 y sus efectos para México y Jalisco*, de 2025 por Tirant lo Blanch, y *Democracias en disputa: diagnósticos, narrativas y resistencias en América Latina*, de 2024 por CLACSO-CALAS. ID ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8150-2181>.

Camilo Alipios Cruz Merchán

Doctor en Ciencias Políticas y Sociales, maestro en Comunicación y Opinión Pública, especialista en Derechos Humanos y politólogo de formación. Grupo de Investigación Sobre Partidos y Sistemas de Partidos en América Latina (GIPSAL-ALACIP). Colegio de Abogados y Observatorio Electoral (CODAE). Investigador Asociado Ministerio de Ciencias – Colombia. Artículo

reciente: Rodríguez-García, G., Cruz, C. A. The effect of party nationalization on candidate selection procedures. *Acta Polit* (2025). <https://doi.org/10.1057/s41269-025-00389-3>. ID ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-3182-0557>

Omar de la Cruz Carrillo

Doctor en Ciencias Políticas y Sociales con mención en Ciencia Política por la FCPyS de la UNAM. Profesor-Investigador de la FCSyP de la UABC. Miembro del SNII, nivel 1 desde 2026. Miembro de la AMECIP y asociado de la SOME. Artículo reciente: “Los antecedentes de la reforma: el contexto político previo a la reforma judicial de 2024 en México”. *POLIS México*, 21(2), 261–286. Recuperado a partir de <https://polismexico.izt.uam.mx/index.php/rp/article/view/1051>. ID ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9489-4647>

Luis Alfredo Cortez Llamas

Maestro en Ciencia Política y Licenciado en Administración Pública y Ciencias Políticas por la Facultad de Ciencias Sociales y Políticas de la Universidad Autónoma de Baja California. Actualmente es doctorante en Filosofía. Líneas de investigación: Teoría y filosofía política; la epistemología e historia de la ciencia política; y los métodos de análisis político-aplicados al estudio del poder, el Estado, los partidos políticos y la democracia.

Cuauhtémoc López Guzmán

Doctor en Ciencia Política por la Facultad de Ciencias Políticas de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), Maestro en Economía Internacional por la Facultad de Economía de la UABC y Licenciado en Administración Pública y Ciencias Políticas por la escuela (hoy facultad) de Ciencias Sociales y Políticas de la UABC en Mexicali.

Ambar Escobar España

Licenciada y Maestra en Derecho con mención honorífica por la División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Actualmente cursa el Doctorado en Derecho en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, donde desarrolla la investigación titulada *El modelo de protección del derecho de acceso a la información pública y sus repercusiones en la democracia mexicana*. Entre sus más recientes publicaciones se encuentra el capítulo elaborado en coautoría con Ramírez, Edwin: “Corrupción, derechos humanos y democracia: Una revisión sobre su incidencia en sectores con mayor marginación” (2025). En V. Alarcón Olguín y A. Saldívar Garduño (Coords.), *Democracia y diversidad* (pp. 156-180). Comunicación Científica / Universidad Autónoma Metropolitana. <https://doi.org/10.52501/cc.350>. ID ORCID: 0009-0001-3731-3444.

David Flores Paredes

Licenciado en Ciencia Política, adscrito a la Maestría en Ciencia Política en la Universidad Autónoma de Baja California. Artículo reciente: *La calificación de la elección judicial de 2025 en Polis: Investigación y Análisis Sociopolítico y Psicosocial*, 21(2), pp. 339-363. ID ORCID: 0009-0009-6135-2951.

Yolanda Franco Durán

Licenciada en Derecho y Maestra en Estudios Humanísticos. Directora Ejecutiva de Prerrogativas e Inclusión del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco. Integran-te de la Red Iberoamericana de Escuelas de Derecho.

Miriam Guadalupe Gutiérrez Mora

Es abogada por la Universidad de Guadalajara, maestra en Gobierno y Administración Pública Municipal y Estatal por El Colegio de Jalisco y en Derecho Electoral por el Instituto Prisciliano Sánchez del Tribunal Electoral del Estado. Es consejera electoral del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco. Forma parte de la Sociedad Mexicana de Estudios Electorales, colaborando en el grupo de trabajo de “Partidos Políticos”. Su último trabajo publicado fue “Procesos de innovación tecnológica en el ámbito electoral: Registro de candidaturas durante el proceso electoral local 2023-2024, caso Jalisco” el cual forma parte de la obra Proceso Electoral 2023-2024. El más grande de la historia, por la editorial Tirant Lo Blanch. ID ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2038-6142>

Vladimir Marquez Romero

Candidato a Doctor en Ciencia Política por la UNAM. Profesor de cátedra en el Tecnológico de Monterrey, Campus Estado de México. Miembro de la Sociedad Mexicana de Estudios Electorales (SOME). Artículo más reciente: “Los dilemas de la implementación de la reforma al poder judicial y la elección de 2025”. *Polis México* 21(2), pp. 313-337. ID ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7197-373X>

Luis Eduardo Medina Torres

Politólogo, Maestro y Doctor en Estudios Sociales, línea de investigación en Procesos Políticos por la Universidad Autónoma Metropolitana. Profesor Investigador en la UAM Iztapalapa. Miembro del SNII, nivel uno, de la Sociedad Mexicana de Estudios Electorales y de la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política. Artículo reciente: De la jurisdicción constitucional a la jurisdicción gubernamental en Polis México, vol. 21, número dos,

segundo semestre de 2025. Recuperado a partir de <https://polis-mexico.izt.uam.mx/index.php/rp/article/view/1051>. ID ORCID: 0000-0002-6208-8525.

Alan Ivan Padilla Salas

Licenciado en Estudios Políticos y Gobierno por la Universidad de Guadalajara, y maestrante en Ciencia Política por la Universidad Autónoma de Baja California.

Paola Parra Garcia

Licenciada en Política Pública por la UAM. Actualmente estudiante de Ciencia Política en la FCPyS de la UNAM. ID ORCID: 0009-0001-9735-2744. Artículo reciente: “La dinámica político-administrativa en la implementación de políticas públicas: El Caso del Huracán Otis, Acapulco Guerrero” en el Núm. 8 (2026): Dinámicas organizacionales e institucionales en el estudio de políticas públicas. Recuperado a partir de <https://redeo.ux.edu.mx/index.php/redeo/issue/view/8>

Edwin Cuitláhuac Ramírez Díaz

Doctor en Estudios Sociales, línea Procesos Políticos. Maestro y Licenciado en Derecho. Profesor Investigador de tiempo completo en la UAM-I. Miembro del SNII, nivel I. Su artículo más reciente es: El Modelo de Designación de Jueces en el Poder Judicial de la Federación a partir de 1994, en *Polis*, 21, núm. 2. Nueva época, enero-junio de 2025. ID ORCID: 0009-0005-3707-74

VOCES SILENCIADAS:
LA LUCHA POR LA JUSTICIA ELECTORAL Y LOS DERECHOS
POLÍTICOS DE LAS MINORÍAS EN MÉXICO, 2024

se terminó de editar el 25 de junio de 2026.

Diseño y formación:
Fernando Bouzas Suarez

En el proceso electoral de 2024, la justicia electoral mexicana volvió a ocupar un lugar central en la definición de quiénes participan, bajo qué condiciones y con qué posibilidades reales de representación política. Voces silenciadas: la lucha por la justicia electoral y los derechos políticos de las minorías en México, 2024 analiza críticamente los avances, tensiones y desafíos que acompañan la construcción de una democracia más incluyente, a partir del estudio sistemático de las decisiones jurisdiccionales relacionadas con acciones afirmativas y derechos político-electorales.

A través del análisis de 135 sentencias emitidas por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación durante el proceso electoral 2023-2024, la obra examina la situación de pueblos y comunidades indígenas, personas con discapacidad, comunidades afromexicanas, población LGBTTTIQ+, mexicanos residentes en el extranjero y personas en prisión preventiva. Sus capítulos combinan perspectivas normativas, jurisprudenciales y empíricas para mostrar que el reconocimiento formal de derechos no siempre se traduce en una representación política efectiva.

Más allá de describir las acciones afirmativas, este libro estudia sus alcances reales, las resistencias institucionales que enfrentan y las contradicciones existentes entre inclusión, igualdad y ejercicio efectivo del poder. El resultado es una reflexión indispensable sobre el papel de la justicia electoral en la protección de las minorías y sobre los retos pendientes para consolidar en México una democracia plural, sustantiva e incluyente.

