

Acciones afirmativas en materia electoral: un camino para mitigar la subrepresentación de algunos grupos vulnerables

Affirmative actions in electoral matters: a way to mitigate the underrepresentation of some vulnerable groups

Yessica Esquivel Alonso

 <https://orcid.org/0000-0002-5005-2058>

Universidad Autónoma de Coahuila. México
Correo electrónico: esquively@uadec.edu.mx

Recepción: 2 de octubre de 2024

Aceptación: 17 de febrero de 2025

Publicación: 27 de junio de 2025

DOI: <https://doi.org/10.22201/ijj.24484881e.2025.53.19467>

Resumen: En las democracias representativas modernas la inclusión en el servicio público de ciertas minorías y grupos históricamente discriminados o excluidos se ha convertido en un medio para buscar alcanzar una mayor y más completa representación social. En este contexto, el presente artículo expone de manera general, mediante el análisis de sentencias, algunas experiencias del caso mexicano en las que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha resuelto la procedencia de “acciones afirmativas” específicas en favor del acceso de determinados sectores poblacionales a cargos de elección popular y espacios de discusión pública.

Palabras clave: acciones afirmativas; grupos vulnerables; subrepresentación; democracia; cuotas.

Abstract: In modern representative democracies, the inclusion in public service of certain minorities and historically discriminated or excluded groups has become a means to achieve greater and more complete social representation. In this context, this article presents in general terms, through the analysis of judgments, some experiences of the Mexican case, in which the Mexican Electoral Court of the Federal Judiciary has resolved the appropriateness of specific “affirmative actions” in favor of the access of certain sectors of the population to popularly elected positions and public discussion forums.

Keywords: affirmative action; vulnerable groups; underrepresentation; democracy; quotas.

Sumario: I. *Introducción*. II. *Representación política: el principio rector*. III. *Acciones afirmativas y cuotas electorales*. IV. *El caso electoral mexicano*. V. *Conclusiones*. VI. *Referencias*.

I. Introducción

Uno de los temas más complejos de las democracias contemporáneas gira en torno a la representación política, la cual se aprecia en el amplio debate sobre el papel que tienen las mayorías y minorías en democracia. Usualmente las minorías se encuentran subrepresentadas o no representadas; mientras que las mayorías tratan de asegurar su permanencia a partir de los beneficios obtenidos mediante los mecanismos de representación vigentes.

Dentro de estas minorías, encontramos a diversos grupos poblacionales que históricamente han sido discriminados, y han encontrado obstáculos en el ejercicio de sus derechos. Las situaciones de vulnerabilidad a las que se enfrentan tienen su origen en las diferencias o desigualdades basadas en características inherentes a su identidad, ya sea por razón de edad, género, estado físico o mental, o por circunstancias sociales, económicas, étnicas y/o culturales. Esta segregación se acentúa en los derechos de participación política, donde usualmente encontramos poca —si no es que nula— representación de los grupos vulnerables en los cargos de elección popular. Este diagnóstico es un común denominador en diversos sistemas democráticos; y México no es la excepción, donde mujeres, personas indígenas, migrantes y personas de la comunidad LGBT+, entre otras, tienen menos oportunidades de acceder a un cargo de elección popular.

Para evitar que la discriminación continúe, y que se limiten los derechos de participación política de los diversos grupos vulnerables identificados, se han confeccionado algunas acciones afirmativas que tienen como finalidad garantizar la postulación y registro de estos grupos, y asegurar con ello la oportunidad de generar una representación real y efectiva de todas las personas. La inclusión de estas medidas temporales ha permitido una mayor participación política de la población vulnerable. Además, estas acciones responden, en buena parte, a las sentencias emitidas por tribunales con un alto sentido de responsabilidad social, y al compromiso del Poder Legislativo por emitir normas efectivamente inclusivas.

Este artículo tiene como propósito estudiar algunas acciones afirmativas que se han confeccionado en materia electoral para garantizar la representa-

ción política de los diversos grupos vulnerables en México. Ello será posible a partir del análisis de algunas sentencias emitidas por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) sobre la materia, para finalmente dar a conocer algunas breves reflexiones sobre los desafíos que plantea la adopción de fórmulas de representación dentro de una vieja tradición representativa.

II. Representación política: el principio rector

Como es sabido, ríos de tinta han corrido en torno a la discusión sobre la teoría de la representación política (Mill, 1985; Böckenförde, 1985; Converse y Pierce, 1986; Bobbio, 1988; Cedroni, 2004; Galvão de Sousa, 2011; Weber, 1993; Manin, 1992, 1995). Sin embargo, existe un consenso mayoritario sobre ciertas bases para este complejo término. Por ejemplo, que el sistema representativo se fue desarrollando a partir del siglo XVII, donde normalmente se elegía a un número reducido de representantes para que gobernara en nombre de la ciudadanía. Este modelo trajo consigo el nacimiento de un grupo aristocrático, contrario, ordinariamente, a los principios de la democracia directa ateniense. El nacimiento del modelo de representación elitista se refleja nítidamente en la obra de Hobbes (2018), en donde la sociedad otorgaba el poder a una autoridad suprema a cambio de seguridad.

Por su parte, Locke (2004) considera que la representación se basa en la rendición de cuentas de los gobernantes a los gobernados. Mientras que Montesquieu (2002) entendió que la representación era una autorización en la que los gobernantes tenían autonomía para tomar las decisiones que consideraban oportunas, independiente de la opinión de sus gobernados. Por otro lado, Rousseau (1998) defendía un modelo de representación más inclusivo donde el principio medular fuera la igualdad de los hombres; además, reparaba con especial cuidado en el vínculo entre gobernantes y gobernados, y en la legitimidad que las personas otorgan a sus representantes.

En nuestros días la representación ha adquirido nuevas dimensiones. Por ejemplo, Pitkin (1967) deja al descubierto lo polisémico del propio término, y los complejos vínculos que guarda con las relaciones políticas. Cotta (1996) repara en el carácter institucional del concepto, porque enfatiza la responsabilidad de los gobernantes frente a sus gobernados recordando la autorización que estos últimos les dieron para manejarse en su nombre a través de los comicios. En semejantes términos, Urbina y Warren (2008) seña-

lan que la relación entre mandante y representantes se fija electoralmente, se identifica en un espacio en el que la soberanía del pueblo se iguala al poder del Estado, y el voto dota de certidumbre jurídica y política a la representación electoral.

Por su parte, Schmitt (1983) analiza el problema de la representación junto al principio de identidad. El autor expone que el principio de identidad se basa en que el sujeto de todo Estado es el pueblo, porque no hay Estado sin pueblo y por eso no puede prescindir de su efectiva presencia. No obstante, debe tenerse en cuenta que, en el mismo texto, el autor señala que la presencia efectiva del pueblo es inalcanzable, puesto que la unidad política solo se puede representar. En otras palabras, Schmitt (1983) advierte que “la unidad política del pueblo como tal nunca puede hallarse presente en identidad real, y por ello tiene que estar siempre representada personalmente por hombres” (p. 207). En este sentido, lo que expresa el politólogo alemán es que en ningún momento ha existido una identidad absoluta y completa del pueblo presente como unidad política. Esto es, que el concepto de *democracia directa* es inconcebible desde su punto de vista, porque el pueblo siempre precisará de elementos de representación.

Ciertamente la idea de la democracia directa se puede construir en el utópico ideal de sociedades con poca densidad poblacional y un Estado igualitario. Pero también puede servir de fundamento para sistemas totalitarios y autoritarios, tanto de izquierda como de derecha (Giraldo Jiménez, 1993). En términos generales, la representación sirve para legitimar el poder de los sistemas políticos democráticos. El principio nodal de la representación descansa en que el poder soberano pertenece a la nación,¹ y en su nombre e interés actúan los representantes. Es así como el representante ejerce el poder soberano, pese a que el titular legitimado para ello es el pueblo, por lo que es plausible señalar que se trata de un mandato con delegación de poder.

En este contexto, el representante es quien detenta la voluntad general, misma que se dota de contenido hasta que el representante se pronuncia, guiado por el interés general de la nación y el bien común (Medina Morales, 1989, p. 50). *Grosso modo*, la relación entre representante y representado es de tipo político, lo que abre las puertas a la posibilidad de que el represen-

¹ Véase el artículo 7 de la sección tercera de la Constitución francesa de 1791, que a la letra dice: “Los representantes electores por los departamentos no serán representantes de ningún departamento en particular, sino de la Nación entera, y no se les podrá conferir ningún mandato”.

tante pueda actuar en contra de la voluntad del ciudadano, sin oportunidad, en principio, de revocar el mandato conferido.² Aquí vale la pena considerar que el vínculo que el representante tiene con sus ciudadanos es complejo y, por lo tanto, definir su alcance desde el punto de vista jurídico representa un desafío.

Actualmente la figura del mandato representativo —que es el voto de confianza que el elector otorga a su representante— ha adquirido una connotación más amplia, en la que el representante es independiente en la toma de decisiones, aunque, al mismo tiempo, personifica la unidad política de los intereses del pueblo. Pero ¿es exigible demandar al representante congruencia con la oferta política que representa o defender los intereses de las minorías que le apoyaron?

Este cuestionamiento cobra relevancia en el caso de las minorías y otros grupos infrarrepresentados, entre los que encontramos a los grupos vulnerables, quienes, usualmente, tienen escasas o nulas oportunidades de llegar a ser representantes. Normalmente su acceso se da a partir de medidas de inclusión, que vienen de políticas públicas, reformas legislativas o sentencias que buscan asegurar espacios para estas minorías o grupos. Además, es común que el electorado tenga la expectativa de que estos gobernantes defenderán los intereses de aquellos que representan. Esta exigencia, con frecuencia, es cuestionada, porque el escrutinio en la congruencia política suele ser muy exhaustivo en los representantes de las minorías; no así en los representantes públicos que llegan por mayoría electoral.

En suma, la representación política ha sido históricamente el principio rector del Estado moderno. Su construcción teórica parte de la premisa de igualdad de todos los individuos ante la ley. A esta se añade la premisa del mandato representativo, según la cual el representante, una vez elegido, adquiere autonomía de los electores concretos y de sus intereses privados, con lo cual se convierte en un representante del interés general, público y colectivo. Este alcance tensiona con la inclusión representativa de grupos minoritarios o vulnerables en la esfera pública, quienes, ante los obstáculos sociales, culturales o económicos, no han figurado en los espacios de toma de decisión pública por las limitaciones estructurales del propio modelo electoral. Pese a esta compleja problemática, la democracia representativa sigue siendo,

² Al respecto, Rousseau (1988, p. 61) insistía en que la voluntad general no puede ser representada, porque no existe. Por ello se cuestionaba: ¿cómo se puede representar algo que no existe? Aquí se pone de manifiesto la paradoja de la democracia representativa.

hasta este momento, el modelo que mejor ha funcionado en las democracias contemporáneas.

III. Acciones afirmativas y cuotas electorales

Las democracias representativas tienen como aspiración política que un pueblo pueda gobernarse a sí mismo. Un gobierno que describa la realidad social; donde los intereses de la población se vean reflejados, incluyendo a las minorías. Por lo que el objetivo de la razón pública será articular esa aspiración ideal (Bratton y Ray, 2002).

Las acciones afirmativas surgen como un paliativo para intentar frenar la posición marginal que ocupan determinados grupos sociales. De allí que se suela afirmar que son medidas de discriminación positiva que favorecen el acceso de grupos minoritarios o vulnerables a derechos negados. Este trato preferente intenta corregir una situación de desventaja, presente o pasada; o bien, impedir que la discriminación se reproduzca en el futuro (Granados Boza, 2018; Santiago Juárez, 2007). Algunas de las características de las acciones afirmativas son que requieren de una acción del Estado para incluir a personas que, por razones de género, raza, origen étnico, nacionalidad, etcétera, no podrían acceder al derecho en condiciones de igualdad, y con la prohibición expresa de no sufrir discriminación, marginación o violencia.

En esta ocasión nos centraremos en la negación del derecho a la representación política de ciertos grupos sociales que, en democracia, bajo la regla de la mayoría, técnicamente están representadas, pero efectivamente han sido excluidas. Por lo que los principales argumentos que soportan las acciones afirmativas son el principio de justicia compensatoria y los principios utilitaristas. El primero busca una interpretación de igualdad, como un principio de no subordinación; los segundos buscan una justicia procedimental o democrática donde exista visibilidad y representatividad de todas las personas (Esquivel Alonso y Estrada Marún, 2024).

En este contexto, el objetivo principal de las acciones afirmativas, reglamentadas, es influir en la estructura social para dinamizar un cambio de interacción, inclusión y prácticas sociales. Asimismo, se debe subrayar que busca compensar la situación de desventaja social y de oportunidades que afecta a los grupos en situación de vulnerabilidad, por lo que con frecuencia son también medidas que permiten corregir situaciones de desigualdad socialmente naturalizadas. Conviene tener presente, también, que estas medi-

das son de carácter temporal o provisional, porque dejarán de tener vigencia cuando las diferencias existentes entre los grupos sociales desaparezcan.

Aunque la doctrina señala que las acciones afirmativas existen desde los años cincuenta, no es sino hasta finales de los noventa cuando surgen con mayor fuerza a nivel mundial, en la búsqueda de una democracia incluyente que describa y represente una genuina igualdad política para todas las personas. Su desarrollo ha sido sinuoso y heterogéneo. Por ejemplo, en Estados Unidos surgen como medidas a favor de la raza negra; aunque actualmente se utilicen para revertir la segregación en materia laboral y de género principalmente. Mientras que en Europa estas medidas surgen para combatir preponderantemente la desigualdad de género (Rosenfeld, 1986; Nozick, 1990). Existe poco consenso doctrinal al momento de abordar los diferentes tipos de acciones afirmativas. Con frecuencia se suele hablar de “acción positiva”,³ “discriminación inversa”⁴ o “cuotas”,⁵ entre otras; todas ellas son medidas que intentan compensar la discriminación histórica o estructural que sufren determinados grupos.

En nuestros días una de las acciones afirmativas más destacadas en materia de participación política son las “cuotas de género”, que han sido adoptadas en más de 104 países,⁶ seguidas de las “cuotas étnicas”, que están presentes en trece países de América Latina.⁷ Mientras que otros grupos minoritarios han tenido una escasa presencia, porque no es sino hasta 2010-

³ De acuerdo con Santiago Juárez (2007), las acciones positivas “son medidas favorables para un grupo determinado de la población, sin perjudicar, cuando menos de forma directa, al resto de los individuos” (p. 198).

⁴ El concepto de *discriminación inversa* ha caído en desuso, y suele utilizarse de manera peyorativa. No obstante, surge como un instrumento que tiene el objetivo de compensar y establecer ventajas a un grupo desfavorecido, discriminado o infrarrepresentado, lo que provoca perjuicios directos a otros que no pertenecen a ese grupo beneficiado. Para un mayor abundamiento, véase Barrère Unzueta (1997, p. 44).

⁵ Son medidas que permiten incrementar la representación de grupos infrarrepresentados. Para un mayor abundamiento, véanse Dahlerup *et al.* (1993), Dahlerup (2006), Krook (2008, 2009) y Tremblay (2007).

⁶ Al respecto se puede consultar la base de cuotas de género en International IDEA (s. f.). Véase también Cuarta Conferencia Mundial de las Naciones Unidas sobre la Mujer, celebrada en Bejín en 1995; así como Bush y Gao (2007), Htun (2016) y Krook (2006).

⁷ Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Honduras, Haití, México, Nicaragua, República Dominicana, Panamá, Paraguay, Perú, El Salvador, Uruguay y Venezuela.

2020 que empiezan a surgir movimientos sociales que reclaman espacios públicos para otras identidades, como las de la comunidad LGBT+.

Existen diferentes tipos de cuotas, que dependen del ámbito de aplicación, del ámbito de competencia de la normativa que las regule, de los estatutos de los partidos políticos, entre otros aspectos. La doctrina señala mayoritariamente que algunos de los tipos de cuotas son: los “asientos reservados”,⁸ las “cuotas legislativas” y aquellas que dependen de la voluntad de los partidos políticos. Los “asientos reservados” son espacios que garantizan que el grupo destinatario asegure la obtención de un número determinado de escaños, que usualmente están contemplados en la ley. Por su parte, las cuotas legislativas a menudo se regulan anticipadamente y suelen presentarse a modo de listas electorales, esto es, una porción determinada de espacios, por lo que su materialización está condicionada a factores como el sistema electoral, la circunscripción, el número de partidos, la fragmentación electoral, entre otros. Por último, las cuotas de partidos políticos son espacios que los institutos políticos adoptan voluntariamente, por lo que su cristalización es variable, toda vez que depende de los intereses partidistas y de oportunidad electoral.

En términos generales, la doctrina especializada se ha centrado en analizar las acciones afirmativas desde un enfoque de género, estudios empíricos y cuantitativos. Existe una nutrida literatura que se desarrolla en Europa y Estados Unidos, con un dominio de investigaciones con énfasis en la comparación en perjuicio de los estudios de caso (Jankowski y Marcinkiewicz, 2017; McAllister y Studlar, 2002; Jones, 2005; Krook, 2006, 2010; Bird, 2014). Los primeros estudios se enfocaron en determinar en qué medida las acciones afirmativas aumentan la presencia de los grupos en el Poder Legislativo —mayoritariamente de mujeres— (Caul, 2001; Studlar y McAllister, 2002). Los estudios posteriores se han orientado al análisis de los perfiles de los representantes políticos, la forma en que llegan a los puestos de representación popular, así como su intersección con otras identidades (Barnes y Holman, 2020; Serrano y Bermúdez, 2016; Bjarnegard y Kenny, 2016; Bird, 2016).

Un importante número de estos trabajos se preocupa por conocer los mecanismos (legales o sociales) que permiten o limitan la representación política de las minorías. Pero poco espacio se ha dedicado a los grupos vul-

⁸ Son tipos de cuotas que suponen apartar de la competencia general un determinado número de escaños, y reservarlos para una competencia exclusiva de un grupo determinado.

nerables, que no son sólo un grupo reducido de personas, sino que además tienen características que les ubica en condiciones de desigualdad estructural, desventaja social o económica, y discriminación motivada por dicha condición. Pese a la complejidad de llevar a cabo un estudio exhaustivo que permita identificar con exactitud todos los tipos de acciones afirmativas, se advierte cierto consenso sobre la relevancia que tienen los sistemas electorales con espacios de representación de minorías, ya que propician mayor igualdad que los de representación mayoritaria (Ortega Villodres, 2002).

En suma, en los últimos años las acciones afirmativas han figurado no sólo como un mecanismo de inclusión de grupos menos favorecidos, sino también como un signo de justicia social y calidad democrática. Por lo que garantizar su presencia de forma equilibrada y proporcional es una obligación de primer orden de cualquier Estado genuinamente plural y democrático.⁹

IV. El caso electoral mexicano

Durante mucho tiempo las mayorías dominaron los espacios públicos. Fueron los movimientos sociales los que permitieron repensar los alcances de la representación y de la inclusión en gran parte de las democracias contemporáneas. En este contexto conviene destacar que la presencia de minorías en la representación política en México se dio a partir de la reforma electoral de 1977, lo que permitió la inclusión de partidos minoritarios por la vía de la representación proporcional (minorías partidistas). Sin embargo, la inclusión de grupos vulnerables en cargos de representación popular es un tema relativamente reciente en nuestro país que ha representado muchos retos.¹⁰ Entre los grupos vulnerables que identificamos se encuentran las mujeres, indígenas, personas de la comunidad LGBT+ y migrantes, entre otros.¹¹ A continuación analizaremos brevemente cada caso.

⁹ Véase el artículo 2 de la Declaración sobre los Derechos de las Personas Pertenecientes a Minorías Nacionales o Étnicas Religiosas y Lingüísticas, y artículo 1.1 de la Convención Americana de los Derechos Humanos.

¹⁰ En este sentido, véase SUP-RAP-47/2021 y SUP-RAP-49/2021, del 10 de marzo de 2021; y SUP-REC-187/2021 y acumulados, del 24 de marzo de 2021.

¹¹ Sabemos que existen otros grupos igualmente importantes, como las personas con discapacidad, afrodescendientes, jóvenes, adultos mayores, personas privadas de su libertad, en situación de calle, refugiados, etcétera, pero por cuestiones de espacio no serán abordados en esta ocasión.

1. Mujeres

La discriminación y la desigualdad son límites constantes en la participación efectiva de las mujeres a nivel mundial y en México (Albaine, 2015; Young, 1996). Por ello, se han implementado diversas estrategias encaminadas a aminorar la desigualdad entre hombres y mujeres, para poder superar el desequilibrio ocasionado por una práctica social desigual y discriminatoria (Pateman, 1995). En otras palabras, ha sido necesario tomar en cuenta las diferencias, y dar un trato preferencial para impulsar la participación femenina en el ámbito público.¹²

De tal modo, se adoptaron acciones afirmativas para corregir las condiciones de discriminación de hecho, hasta que se pueda alcanzar la igualdad sustantiva de oportunidades y resultado respecto a los hombres. Estas medidas especiales y temporales permiten la inclusión efectiva de las mujeres en la política, y, al mismo tiempo, son un mecanismo de aplicación que encuentra sustento en el artículo 4, numeral 1, de la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, 1995).

Por su parte, la Declaración y Plataforma de Acción Beijing (1995) es uno de los documentos internacionales más destacados y comprometidos con la promoción, acceso y plena participación de las mujeres en las estructuras de poder y en la toma de decisiones. Específicamente, contempla

aumentar sustancialmente el número de mujeres con miras a lograr una representación paritaria de las mujeres y los hombres, de ser necesario mediante la adopción de medidas positivas en favor de la mujer, en todos los puestos gubernamentales y de la administración pública. (párr. 190, pp. 140 y 141)

En México las cuotas de género legislativas tienen su origen en las entidades federativas.¹³ Sin embargo, no fue sino hasta 1996, con la reforma

¹² El país pionero en incorporar la paridad de género fue Francia en 2000; más tarde, Bélgica en 2002; España en 2007; Bolivia y Costa Rica en 2009; Ecuador en 2008; Nicaragua, Kenia y Senegal en 2010; Túnez en 2011; Honduras en 2012, y México en 2014.

¹³ De acuerdo con Vizcarra Ruíz (2020), “Chihuahua aprobó una cuota de 30 % en 1994, Sonora, el Estado de México, Distrito Federal, Michoacán, Oaxaca, Guerrero, Jalisco, Durango, Puebla y Sinaloa adoptaron posteriormente algún tipo de cuota antes de que la reforma de 2002 los obligara a hacerlo en sus códigos electorales”. Para un mayor abundamiento sobre el desarrollo de la paridad en México, véase Salinas Cerrillo (2023).

del entonces Código Electoral de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe), que se introdujo la obligación de los partidos políticos de no exceder el 70 % en la postulación de las candidaturas de un mismo género. En la misma línea, en 2002 se ordenó, a nivel federal, que los partidos políticos debían cumplir con la porción de género establecida también en el registro de las candidaturas postuladas por la vía de representación proporcional. Más tarde, con la reforma electoral de 2008, se modificó el porcentaje, y se señaló que las candidaturas registradas no podían exceder 60 % en el registro de un mismo sexo. Finalmente, en 2019 entró en vigor la reforma constitucional conocida como “Paridad en todo”, que introdujo una cuota de representación de 50 % de cada género en todos los espacios de decisión.¹⁴

Mientras las cuotas de género legislativas avanzaban, en el ámbito jurisdiccional también fueron ganando terreno. Fue así como comenzaron a surgir algunos criterios relevantes, como el de la Jurisprudencia 3/2015 (pp. 12-13), donde se subrayó que las cuotas eran medidas especiales y temporales que buscaban promover la igualdad de género, y que no debían considerarse discriminatorias, siempre y cuando fueran razonables, proporcionales y objetivas.

En nuestro país se han desarrollado acciones afirmativas para incluir la efectiva participación de las mujeres en los órganos de representación popular (Poder Legislativo preponderantemente en instituciones colegiadas) en condiciones paritarias. Sin embargo, en reciente época también se ha cuestionado si el principio de paridad también incluye los cargos unipersonales (Ejecutivos) y los cargos de libre designación como los de la administración pública.¹⁵

De manera paralela, para alcanzar la paridad y eliminar todos los obstáculos que permitan alcanzar una igualdad sustantiva, se han desplegado políticas para prevenir, combatir y erradicar la violencia política en razón

¹⁴ En 2024 tendremos, por primera vez en la historia, trece mujeres gobernadoras (Baja California, Campeche, Colima, Guerrero, Tlaxcala, Chihuahua, Ciudad de México, Aguascalientes, Quintana Roo, Estado de México, Veracruz, Morelos y Guanajuato) y una presidenta de la República.

¹⁵ Véase, entre otras, las SUP-RAP-116/2020 y acumulados, 14 de diciembre de 2020; SUP-REC-46/2015, de 13 de marzo de 2015; SUP-RAP-220/2022 y acumulados, de 27 de octubre de 2022; SUP-JDC-115/2022, de 30 de marzo de 2022; SUP-JRC-34/2022, de 11 de mayo de 2022; SUP-REC-2152/2021, de 22 de diciembre de 2021; SUP-JDC-91/2022, de 30 de marzo de 2022; SUP-JDC-117/2021, 10 de febrero de 2021; y SUP-JDC-425/2022, de 20 de abril de 2022.

de género (VPG), que, en términos generales, son conductas reprobables (violencia física, sexual, verbal, económica, patrimonial, simbólica, psicológica, etcétera) que dificultan y evitan el acceso y permanencia de las mujeres en los espacios públicos.¹⁶ A esta problemática se le suman las resistencias a postular candidaturas femeninas por parte de las élites partidistas (Jurisprudencia 21/2018, pp. 21-22; Esquivel Alonso, 2023; Esquivel Alonso y Belandria García, 2023).

En suma, el escenario de mayor inclusión ha permitido un avance significativo en la presencia de más mujeres en los órganos representativos. Incluso en el proceso electoral federal 2023-2024 tuvimos, por primera vez en la historia, a dos candidatas a la Presidencia de la República con verdaderas posibilidades de triunfo.¹⁷ Esta posibilidad no ha sido gratuita, obedece al largo camino de las acciones afirmativas y de las cuotas emprendidas en México.

2. Indígenas

La población multiétnica y pluricultural de América Latina es el resultado de un proceso de integración histórica que involucra a personas indígenas originarias, y a emigrantes de Europa, África y Asia. Este proceso permitió el surgimiento de una clase mestiza-criolla, mayoritaria en el contexto latinoamericano. Sin embargo, los efectos sociales negativos de este proceso se ponen de manifiesto a través de la discriminación, exclusión y limitación en el ascenso social de indígenas y afrodescendientes, quienes usualmente

¹⁶ *Diario Oficial de la Federación*, del 13 de abril de 2020, por el que se reforman la Ley General de Acceso a las Mujeres a una vida libre de violencia, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, de la Ley General de Partidos Políticos, de la Ley General de Materia de Delitos Electorales, de la Ley Orgánica de la Fiscalía de la República, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

¹⁷ Las elecciones del 2 de junio de 2024 fueron las más grandes de la historia de México, según el Instituto Nacional Electoral (INE), porque se renovaron más de 19,000 cargos de elección popular, incluida la Presidencia de la República, gubernaturas, el Congreso de la Unión y muchas alcaldías. En esta elección participaron las candidatas Xóchitl Gálvez, postulada por la coalición “Frente Amplio por México”, conformada por Partido Acción Nacional, Partido Revolucionario Institucional y Partido de la Revolución Democrática, y la ahora presidenta electa, Claudia Sheinbaum, quien fue postulada por la coalición “Sigamos Haciendo Historia”, conformada por Morena, Partido del Trabajo y Partido Verde Ecologista de México.

ocupan el lugar más bajo en desarrollo económico, social y político (Cedillo Delgado, 2020, p. XI).

Estas minorías son reconocidas como étnicas, y se denomina al “conjunto de personas que, al sustentar ciertas características específicas de orden biológico, cultural, político, social lingüísticos y económico, son diferentes del grupo mayor” (Martínez Montiel, 1988, p. 2). Los problemas de racismo y exclusión que sufren las personas indígenas explican de alguna manera su escasa participación política, toda vez que los sistemas políticos se encuentran cooptados por élites dominantes no racializadas que limitan los canales de participación institucional.

En este contexto, las cuotas indígenas son un mecanismo legal e institucional que obliga a los partidos políticos a incluir en sus candidaturas a personas indígenas, lo cual ha permitido integrar la diversidad poblacional en la representación política. Los avances son muy significativos. De ello dan cuenta, por ejemplo, Perú (Pineda Bravo, 2013), Costa Rica (Salazar, 2006) y México.¹⁸ Sin embargo, no todo ha sido positivo. También se han registrado algunas simulaciones en su ejercicio. Cedillo Delgado (2020) afirma que en México “la mayoría de los diputados electos en estos distritos [indígenas] no pertenecen a alguna etnia, no viven en comunidades indígenas o son miembros de organizaciones comunales” (p. 82). Por lo que, pese a la existencia de “asientos reservados” indígenas, todavía no se ha logrado tener una presencia significativa (en proporción a su representación poblacional) en el espacio público.¹⁹

En México los asientos reservados indígenas fueron posibles a partir de la propuesta de 21 distritos electorales indígenas, donde se identificó una mayor concentración de esta población. La acción afirmativa fue con-

¹⁸ Para el proceso electoral 2022-2021 se establecieron 21 distritos indígenas (asientos reservados) para personas que se autoadscriben como tal. En México 21.5% de la población se autoadscribe como indígenas. El máximo número de diputados que los ha representado en una legislatura, entre 1985 y 2020, fue de 14, es decir, apenas 2.8%. Información disponible en: <https://centralectoral.ine.mx/2021/04/29/ine-garantizara-el-voto-de-pueblos-y-comunidades-indigenas-en-las-elecciones-en-curso-carla-humphrey/>

¹⁹ Según el Censo de Población y Vivienda 2020, elaborado por el INEGI, en México 23.2 millones de personas de tres años y más se autoidentifican como *indígenas*, lo que equivale a 19.4% de la población del país. En el proceso electoral federal se establecieron 34 espacios indígenas para diputaciones, 25 de mayoría relativa y 9 de representación proporcional; y para las senadurías se dio la posibilidad de postular cuatro fórmulas por el principio de mayoría relativa y una de representación proporcional. Acuerdo INE/CG625 y SUP-JDC-338/2023 y acumulados, 15 de noviembre de 2023.

trovertida en la sentencia SUP-RAP-121/2020 y acumulados, del 29 de diciembre de 2020, donde se cuestionaron los criterios para definir los distritos indígenas y las calidades de las personas que podían acceder por esta vía. Tras el análisis de los agravios y de identificar otros lugares con igual población indígena, la Sala Superior ordenó aumentar los distritos de 21 a 28, y exigió que en las postulaciones también se debía cumplir con el principio de paridad de géneros.

Otro elemento relevante es la clara identificación de quién es una persona indígena —y este tema no es pacífico—. Ser indígena no se constriñe únicamente a determinar si se es originario de un lugar determinado; implica también la consideración de otros elementos como la cultura, la identidad o la cosmovisión. Una persona es considerada *indígena* cuando tiene conciencia de su diversidad cultural, histórica y social, se identifica con su cultura, y el pueblo indígena lo reconoce como parte de él. Este criterio de *conciencia de identidad indígena* es fundamental, según la Constitución mexicana y el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo.

La complejidad de identificar quién es (o no) indígena ha llevado a las autoridades a establecer una serie de requisitos. Un primer criterio que durante años prevaleció fue la autoadscripción simple, que señalaba que bastaba con la autoidentificación de pertenecer a una comunidad indígena. Sin embargo, esta flexibilidad permitió que personas usurparan estas identidades para acceder a las acciones afirmativas, lo que provocó más tarde el cambio de criterio (Jurisprudencia 12/2013, pp. 25-26).²⁰

Un segundo criterio fue la autoadscripción calificada, que consistió en probar a través de diversos medios la calidad de indígena; esto es, con el dominio de la lengua, el reconocimiento como indígena por parte de las autoridades de la comunidad, haber ocupado un cargo de autoridad al interior de la comunidad, hacer activismo indígena, demostrar el vínculo con la comunidad, entre otros (Jurisprudencia 3/2023).²¹ Estos criterios, con todo lo discutible que eventualmente puedan ser, hasta este momento han permitido conciliar el acceso a las acciones afirmativas y dar certeza jurídica en cuanto a las calidades de quienes pretenden participar.

²⁰ En el mismo sentido, el SUP-REC-876/2018, de 19 de agosto de 2018.

²¹ En este sentido véase SUP-JDC-54/2022, SUP-JDC-55/2022 y SUP-RAP-30/2022 acumulados, de 23 de marzo de 2022, y SUP-JDC 556/2022 y SUP-JDC-557/2022 acumulados, de 20 de julio de 2022.

Es importante mencionar que en el proceso del diseño de las cuotas electorales indígenas se toman en cuenta problemáticas complejas, como la compatibilidad del sistema de usos y costumbres de algunos grupos indígenas, el machismo que impide la participación política de la mujer indígena y la normalización de la violencia de estos grupos. Ciertamente estas acciones afirmativas tienen claroscuros. Sin embargo, dichas medidas legales han permitido, hasta este momento, promover la inclusión indígena para aumentar su participación política y tratar de posicionar en la agenda pública sus necesidades.

En nuestros días existen diversos acuerdos y lineamientos que regulan la forma de cómo se debe acreditar la autoadscripción calificada,²² y la conservación de las lenguas indígenas,²³ entre otros aspectos. México tiene una gran deuda histórica con sus pueblos y comunidades indígenas, por lo que es preciso que existan estos “asientos reservados”, para que este grupo pueda acceder a los derechos políticos y a los espacios de representación que les habían sido negados.

Es suma, las cuotas indígenas constituyen un importante paso para asegurar la participación de este grupo subrepresentado. La suma de esfuerzos institucionales y sociales mejorará su representación política. Esto es, primero a partir de la incorporación gradual de más personas indígenas que permitan desarrollar una agenda legislativa y políticas públicas que involucren sus diversas demandas. Ello permitirá una conformación real de una representación incluyente y sustantiva que permitan una sociedad más integrada.

3. *Personas de la comunidad LGBT+*

La comunidad LGBT+²⁴ ha comenzado a destacar como un grupo que visibiliza una problemática añadida a la discriminación, marginalización y segregación. Los discursos y crímenes de odio se maximizan entre esta población, lo que ha generado una especial preocupación social por su alto grado

²² Véase, entre otras, SUP-RAP-391/2022, de 18 de enero de 2023.

²³ Véase, entre otras, SUP-REC-588/2018, de 28 de noviembre de 2018.

²⁴ Para efectos prácticos, utilizaremos la abreviatura LGBT+ también doctrinalmente aceptada. Aunque no desconocemos que la denominación es mucho más amplia, esto es, LGBTTTIQA+, cuyas siglas significan Lesbiana, Gay, Bisexual, Transgénero, Transexual, Travesti, Intersexual, Queer, y Asexuales. El + se incorpora como una cláusula abierta para aglutinar otras identidades no mencionadas (VV.AA., 2016).

de violencia.²⁵ Aunque la implementación de acciones afirmativas políticas para este grupo vulnerable es relativamente reciente, tenemos algunas experiencias en Gran Bretaña, Estados Unidos y Canadá, donde la presencia de personas parlamentarias LGBT+ se asocia con la mejora de sus derechos (Reynolds, 2013; Haider-Markel *et al.*, 2000; Phillips, 1995).

El primer caso en México —del que tenemos noticia— de personas de la diversidad sexual con intención de participar en las elecciones lo tuvimos en 2018. El asunto llegó a la jurisdicción electoral, con motivo de la solicitud de varias personas que se autoidentificaron como transgénero y que solicitaron participar en las elecciones locales de Oaxaca (Tesis 1/2019, pp. 27-28). El caso también es conocido como el “Caso *muxes*”, porque entre estas personas había dos que se identificaron como *muxes*, esto es, personas indígenas del tercer género que viven en el Istmo de Tehuantepec, Oaxaca.

La sentencia SUP-JDC-304/2018, del 21 de junio de 2018, fue accionada por dos partidos políticos que solicitaron el registro de sus candidaturas ante el Organismo Público Autónomo (OPL) de Oaxaca, pero al advertir la autoridad que no reunían los porcentajes de paridad solicitó subsanar dicha omisión. Por tal motivo, los partidos rectificaron sus propuestas, y 17 personas que en la primera lista se habían identificado como hombres, en esta segunda inscripción lo hicieron en la lista de mujeres, aduciendo reconocerse como mujeres transgénero.

La autoridad, al advertir un cambio de género inesperado en las candidaturas, inició una investigación de oficio para tener certeza sobre la identidad de género de estas personas; al concluirla, les negó el registro. Inconformes con la decisión, impugnaron ante la Sala Superior la negativa de los registros como candidatas trans. Al respecto, el TEPJF confirmó la negativa del registro de las 17 candidaturas, al considerar que el cambio de adscripción sexo-genérica se debió a la solicitud de cumplimiento del requisito de paridad, toda vez que en la primera solicitud de registro se habían identificado como hombres. Sin embargo, decidió mantener el registro de las dos perso-

²⁵ En 2021 por primera vez el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) dio a conocer información estadística sobre esta población en México, con el fin de visibilizar y conocer las principales características de este grupo en situación de vulnerabilidad. El total de la población de 15 años o más de edad en México se estimó en 97.2 millones de personas, de las cuales cinco millones se autoidentifican dentro de la diversidad sexual, lo que es equivalente a 5.1 % de la población. De estos cinco millones de personas, 81.8 % se asume parte de esta población por su orientación sexual, 7.6 por su identidad de género y 10.6 por ambas (INEGI, 2021).

nas que se reconocían como *muxes*, al no apreciar variación en su identidad de género con motivo del requisito de paridad de género (Esquivel Alonso y González Briones, 2022).

Más tarde, en la sentencia SUP-JDC-18/2020 y SUP-JDC-12/2020, del 26 de febrero de 2020, se solicitó introducir acciones afirmativas para la comunidad LGBT+ en los cargos de consejeros distritales y municipales. Seguida la secuela procesal el TEPJF ordenó crear una cuota de 10 % de la totalidad de los cargos para personas en situación de vulnerabilidad. Esta sentencia fue impugnada, al afirmarse que era incongruente y contrario al principio de igualdad. Sin embargo, la Sala Superior, señaló que la resolución impugnada era congruente porque reconocía la situación de vulnerabilidad del colectivo LGBT+ y la discriminación que sufren.

Otro asunto relevante, fue el que se analizó en la SM-JRC-9/2021, del 8 de marzo de 2021, donde integrantes de un colectivo consultaron al OPL de Nuevo León sobre las acciones afirmativas que se implementarían en favor de la comunidad LGBT+ en las elecciones electorales 2020-2021. Inconformes con la respuesta que se les dio, donde se señalaba que no era posible aplicar las acciones afirmativas solicitadas debido a lo avanzado del proceso, promovieron diversos juicios. En consecuencia, el tribunal local instruyó al OPL para que implementara las medidas afirmativas en favor de las personas LGBT+, y ordenó al Congreso del Estado que, al concluir el proceso electoral, debía legislar en la materia.

En sede federal se modificó la sentencia, pero sólo para señalar que las autoridades electorales tenían la obligación de no revelar, sin su consentimiento expreso, información o datos relacionados con su orientación sexual e identidad de género. Esta decisión es controversial, porque, aunque existe la obligación de proteger los datos sensibles de todas las personas, también es importante subrayar la relevancia pública que adquieren quienes se postulan a un cargo de elección popular, así como el interés que tiene la ciudadanía de conocer a las personas que acceden por la vía de la acción afirmativa, a fin de evitar simulaciones o ficciones en el uso de estos espacios.

Siguiendo esta línea argumentativa, la Sala Superior del TEPJF conoció de la diversa sentencia SUP-JDC-1109/2021, del 13 de agosto de 2021, donde señaló que en los formatos de registros de candidaturas no existía un espacio para las personas que no se reconocen como hombre o mujer, por lo que ordenó al INE incluir las casillas “no binarias”,²⁶ para permitir ele-

²⁶ El género “no binario” se refiere a que existen personas que no se identifican como

gir otro género distinto a los dos tradicionalmente reconocidos. Asimismo, ordenó generar guías de actuación para incluir cuotas “no binarias y trans”, o ponderar su designación en este tipo de procesos (Tesis II/2019, pp. 27-28).

En el análisis de estas sentencias se advierte que las personas de la comunidad LGBT+ han ganado terreno en el ámbito de las acciones afirmativas electorales. Específicamente, se destaca la visibilidad de las personas “no binarias” y las modificaciones tanto en la credencial de elector como en los espacios en la configuración de las autoridades administrativas y jurisdiccionales electorales. Sin embargo, la permanente tensión entre el sistema binario y “no binario” ha propiciado resoluciones diversas.

Por ejemplo, en la SUP-JDC-10263/2020, del 10 de febrero de 2021, donde en una convocatoria para ocupar una magistratura local, el Senado de la República designó a una mujer al considerar que por paridad y alternancia de género era el perfil adecuado. La decisión fue controvertida por una persona “no binaria”, bajo el argumento de que la convocatoria no consideraba a la comunidad LGBT+. En sede federal se confirmó la designación, y se señaló que aunque una persona pertenezca a un grupo vulnerable no significa que tenga un derecho exclusivo y personal oponible a los principios constitucionales como la paridad, ni tiene un derecho de preferencia sobre otro grupo vulnerable, en este caso, las mujeres.²⁷

En semejantes términos se dictó la SUP-REC-256/2022, del 1 de junio de 2022, donde la Sala Superior afirmó que los espacios de representación proporcional destinados para mujeres no pueden ser ocupados por personas “no binarias”. En el caso se razonó que es adecuado que los varones, al ser el sector que históricamente no ha sido discriminado en materia de representación política, sean quienes deben ceder espacios o lugares en favor de otros grupos, como el de las personas “no binarias” (Caldelas Garatachia, 2022).

En suma, se puede advertir un avance muy significativo de las acciones afirmativas en favor de la comunidad LGBT+, que buscan la inclusión de este grupo vulnerable en el sistema de representación política mexicana. Sin embargo, la conciliación en el acceso a espacios igualitarios, frente a otros grupos en situación de desventaja, ha generado problemas relevantes

varones ni como mujeres. Así, se dice que tienen identidades de género no binarias, mientras que otras personas pueden fluir entre ambos géneros sin identificarse con uno u otro. Para mayor abundamiento, véase http://www.unamiradaalaciencia.unam.mx/download/pdf_prensa/unamirada_746.pdf

²⁷ En semejantes términos se analizó el SUP-JDC-74/2022 y acumulado, de 30 de marzo de 2022.

de no fácil resolución, tal como se plantea con los espacios para las féminas, en la estricta aplicación del principio de paridad entendido en beneficio de las mujeres.

4. *Migrantes*

Otro grupo minoritario son los migrantes, un sector poblacional que cuestiona los límites de la tolerancia y el valor del diálogo intercultural que genera la diferencia de la nacionalidad (Lucas, 2001). El nudo gordiano se centra en conectar las reivindicaciones con las condiciones de integración social de este colectivo. Esto requiere, entre otras cosas, una agenda específica de programas de discriminación positiva, para incrementar la representación de los migrantes y reservar un determinado número de escaños en los órganos legislativos. Pero también hay que desarrollar otras medidas, como el mantenimiento de condiciones de trato digno durante el tránsito, la adopción de programas de educación antirracista, la creación de directrices gubernamentales de regulación de los estereotipos, entre otras. Todas estas acciones suponen la inclusión de las personas migrantes a partir de su reconocimiento cultural, lo que contribuirá a su integración social (Kymlicka, 1995).

Los derechos políticos de las personas migrantes tienen que ver con la posibilidad de ejercitar derechos que les permitan participar en la vida política y democrática del país de acogida, incluso si no tienen la calidad de ciudadanos. El reconocimiento de estos derechos depende de cada país, del estatus legal y de las leyes nacionales. En el contexto mexicano, los derechos políticos de las personas migrantes son importantes y están sujetos a regulaciones específicas. México usualmente es visto como un país de tránsito; además, tiene una población de migrantes internacionales muy importante, tanto de países de América Central que transitan hacia los Estados Unidos como de otras partes del mundo.²⁸

En el marco normativo nacional, la Constitución mexicana prohíbe la discriminación por origen étnico, nacional, género, religión u orientación

²⁸ En 2020 un total de 11,185,737 personas emigraron, por lo que México se convirtió en el segundo país con más personas desplazadas a otros países, esto es, 8.75% de su población total. Los principales países a los que emigran las personas mexicanas son Estados Unidos —a donde van 97.03 %—, seguido de lejos por Canadá (0.78 %) y España (0.54 %). En: <https://datosmacro.expansion.com/demografia/migracion/emigracion/mexico#:~:text=México%2C%20con%2011.185.737%20de,75%25%20de%20su%20población%20total>

sexual.²⁹ Esto implica que las personas migrantes, independientemente de su origen, deben ser tratadas de manera igualitaria y sin discriminación. Sin embargo, las personas extranjeras que residen en México no tienen reconocidos sus derechos políticos, aunque tengan un trabajo formal y paguen impuestos, porque el artículo 33 constitucional establece la prohibición absoluta de participar en los asuntos políticos del país.³⁰

Esta prohibición parece obviar que los derechos políticos también son derechos humanos y que todas las personas, incluidas las personas migrantes, son titulares de ellos. Por el contrario, todo parecería indicar que la limitación política se sostiene en prejuicios, xenofobia y en una política defensiva frente al extranjero. Es por eso que el desarrollo de las acciones afirmativas migrantes se han encaminado a reconocer y garantizar los derechos de los mexicanos que radican en el exterior, ignorando los derechos de los extranjeros que residen en nuestro país.

En este contexto, y tomando en consideración el índice de personas que emigran, México ha establecido un sistema para permitir a la ciudadanía que reside en el extranjero votar en las elecciones federales. La regulación del voto de los mexicanos en el extranjero se estableció en 2005 a través de diversas reformas al COFIPE, donde se incluyó un apartado dedicado al “voto de los mexicanos en el extranjero”. Con estas bases legales, se dio oportunidad de votar a los residentes en el extranjero en las elecciones presidenciales de 2006 y 2012.³¹

Más tarde, con la reforma político-electoral de 2014 se estableció, en el artículo 329³² de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE), que los ciudadanos residentes en el extranjero podían votar

²⁹ Artículo 1 de la CPEUM: “Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas”. Última reforma en el *Diario Oficial de la Federación*, del 24 de enero de 2024. Disponible en <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>

³⁰ Artículo 33 de la CPEUM: “los extranjeros no podrán de ninguna manera inmiscuirse en los asuntos políticos del país”. Última reforma en el *Diario Oficial de la Federación*, del 24 de enero de 2024. Disponible en <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>

³¹ Disponible en: https://www.te.gob.mx/publicaciones/sites/default/files/36_EI%20voto%20de%20los%20mexicanos%20residentes%20en%20el%20extranjero_Beltran.pdf

³² Artículo 329 de la LGIPE, “Del voto de los mexicanos residentes en el extranjero”. Última reforma del *Diario Oficial de la Federación*, del 2 de marzo de 2023.

en las elecciones de presidente de la República, senadores y gobernadores de las entidades federativas. Las modalidades para el ejercicio del voto disponibles fueron: el voto por correo postal, la votación personal en los módulos de las embajadas y consultados, así como el voto electrónico (Tesis III/2018, pp. 54-55).³³

Posteriormente, las solicitudes de garantizar los derechos político-electorales de las personas migrantes no sólo se limitaron a proteger el sufragio activo, sino también el sufragio pasivo, es decir, que se les otorgará la posibilidad de ser votados en condiciones de igualdad. Esta demanda se puede advertir en la sentencia SUP-RAP-21-2020 y acumulados, del 24 de febrero de 2021, donde se discutió la implementación de acciones afirmativas para diversos grupos vulnerables entre los que se encuentran las personas migrantes.

El análisis que hace la Sala Superior destaca porque reconoce a la comunidad migrante como un grupo en situación de vulnerabilidad, y, por ende, exige que se implementen medidas afirmativas para permitir su representación legislativa en el Congreso de la Unión en las elecciones de 2021. Por lo avanzado del proceso electoral en comento, señaló que era imposible hacer una reforma, por lo que se justificaba la implementación de medidas temporales para permitir la participación política de este grupo vulnerable.

Sin embargo, en un diverso asunto, el SUP-REP-21/2021, del 24 de febrero de 2021, el Alto Tribunal señaló que no había elementos objetivos que impidieran la implementación de acciones afirmativas en favor de la comunidad migrante. En consecuencia, ordenó a la autoridad electoral confeccionar acciones afirmativas donde se tomen en consideración la vinculación de las candidaturas con su Estado de origen y con la comunidad migrante, el número de candidaturas y las circunscripciones, así como la ubicación de estas para que aparecieran en las listas de representación proporcional dentro de los primeros diez lugares, como en otras medidas afirmativas.³⁴

³³ Para mayor abundamiento véase: SUP-JDC-573/2005, de 10 de noviembre de 2005 (primer recurso primero presentado en materia del voto de los mexicanos residentes en el extranjero); SUP-JDC-282/2007, de 16 de mayo a de 2007 al SUP-JDC-295/2007 de 16 de mayo de 2007, y SUP-JDC-2027/2007, de 16 de enero de 2008 (militantes de un partido político desde el extranjero); SUP-JRC-306/2011, de 12 de enero de 2012 (posibilidad del voto por internet); SUP-JDC-1076/2021 y acumulados, de 14 de octubre de 2021 (obligación del INE de regular las tres formas previstas en la normativa electoral para ejercer el voto desde el extranjero).

³⁴ En el mismo sentido, la SUP-JDC-346/2021 y acumulados, de 24 de marzo de 2021,

En cumplimiento de ello, el Consejo General acató lo ordenado y emitió un acuerdo en el que ordenó que los partidos políticos nacionales debían registrar fórmulas de personas mexicanas migrantes en las cinco circunscripciones en los primeros diez lugares para las candidaturas a diputaciones federales por representación proporcional.³⁵ Tras su publicación, dicho acuerdo fue impugnado por diversas personas, señalando sustancialmente que las personas residentes en el extranjero no experimentan la misma vulnerabilidad que las que viene en México, por lo que no debían beneficiarse de esta medida.

Por otra parte, es preciso señalar que el TEPJF ha emitido diversas sentencias sobre la omisión legislativa del Congreso de la Unión y los estados sobre la regulación de las acciones afirmativas a favor de las personas residentes en el extranjero y migrantes.³⁶ Un trabajo titánico que no siempre ha concluido en un resultado satisfactorio para todos los sectores. No obstante, la necesidad de reflexionar en torno a una genuina inclusión de este grupo poblacional en la boleta electoral es un imperativo que no se debe postergar.

En este contexto, la labor del TEPJF en esta específica área pone de manifiesto la compleja dinámica en la confección e implementación de acciones afirmativas para personas migrantes. Al mismo tiempo que diversos sectores siguen cuestionando la necesidad de garantizar la representación política de la comunidad residente en el extranjero, el grado de vinculación con México y los requisitos necesarios para acceder a ellas. Todas estas reflexiones ocurren en un contexto de responsabilidad compartida en la gestión de los flujos migratorios que, desde hace muchos años, es un desafío para el Estado mexicano.

donde se establecieron directrices para implementar acciones afirmativas para las personas migrantes y residentes en el extranjero.

³⁵ Acuerdo del Consejo General del INE por el que, en acatamiento a la sentencia dictada por la Sala Superior del TEPJF en el expediente SUP-RAP-21/2021 y acumulados de 24 de febrero de 2021, se modifican los criterios aplicables para el registro de candidaturas a diputaciones por ambos principios que presenten los partidos políticos nacionales y, en su caso, las coaliciones ante los consejos del INE, para el proceso electoral federal 2020-2021, aprobado mediante acuerdos INE/CG572/2020 e INE/CG18/2021. *Diario Oficial de la Federación*, del 16 de marzo de 2021. Disponible en https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5613613&fecha=16/03/2021#gsc.tab=0

³⁶ Véase SUP-JE-1053/2023 y acumulados, de 13 septiembre 2023, SUP-JDC-299/2023 y acumulado, de 14 de agosto de 2023, SUP-JE-85/2023 y acumulados, de 12 julio 2023, SUP-JDC-330/2023, de 20 septiembre 2023, SUP-JDC-559/2021, de 28 abril 2021, entre otras.

V. Conclusiones

La representación política, que por excelencia se relaciona con sociedades democráticas, y que descansa preponderantemente en la renovación electiva y periódica del Poder Legislativo y Ejecutivo, padece graves problemas de legitimidad en nuestros días. En muchas democracias del mundo se ha limitado el acceso a espacios de representación popular. Esto ha restringido la participación sustantiva de sectores poblacionales que históricamente han vivido en situación desfavorable y cuyos intereses no se han cristalizado. Por lo que hoy esos grupos reclaman mayor equidad en el acceso a los cargos públicos.

Por ello, en las sociedades modernas se han implementado acciones afirmativas que buscan remediar esa situación de desventaja y subrepresentación política. En el contexto político-electoral de nuestro tiempo despunta una corriente social e ideológica muy importante en favor de las acciones afirmativas. Esta corriente pretende incluir a minorías y grupos vulnerables con poca o nula representación política, con lo cual se busca conseguir una mayor participación en la actividad pública institucional. Los resultados de la implementación de acciones afirmativas, hasta este momento, son sustancialmente positivos. Hoy se tienen congresos cada vez más paritarios. Existe la posibilidad de tener una representación indígena. Cada vez llegan más personas migrantes o de la comunidad LGBTQ+ a los espacios de decisión pública, con una agenda de trabajo renovada e incluyente.

No pretendo negar que el trato preferencial que genera la acción afirmativa suele ser polémica, ya que limita los espacios de las mayorías. Tampoco se ignora que, en ocasiones, se dejan de lado otras características como el mérito y la capacidad, y que con frecuencia se cuestiona la proporcionalidad de los cálculos de distribución de estos espacios. No obstante, la no vinculación de los grupos vulnerables en nuestros días sigue siendo un problema de representación democrática, por lo que las acciones afirmativas en México son, hasta este momento, la vía más efectiva para incrementar la representatividad de estas voces minoritarias.

Como ha quedado de manifiesto en este texto, México tiene una deuda histórica con sus grupos vulnerables: mujeres, indígenas, personas de la comunidad LGBTQ+ y migrantes, entre otros, todos colectivos que han tenido una representación muy por debajo del número que representan. Desde luego, su inclusión, al menos en el área electoral, no ha sido pacífica. La introducción de acciones afirmativas, cuotas o asientos reservados se han llegado

a tensionar, en más de una ocasión, con otros principios y derechos igualmente importantes, como la paridad, la autodeterminación partidista y la certeza jurídica, entre otros.

Pese a todos los desafíos, la integración y la visibilización de estos grupos en situación de vulnerabilidad se revela como una poderosa herramienta en la lucha contra la discriminación —como se da cuenta en este artículo—. Desde la necesidad de representación política, hasta las acciones afirmativas en el ámbito político-electoral, cada paso está direccionado a la búsqueda de una auténtica igualdad de oportunidades. En definitiva, las acciones afirmativas que se han desplegado tanto en el Poder Legislativo como el Poder Judicial se han preocupado y ocupado de garantizar una participación más efectiva y real de todos los sectores poblacionales, con especial protección para aquellos que se encuentran en desventaja. De seguir esta política, en el futuro —espero no muy lejano— podremos tener una sociedad más incluyente e igualitaria.

VI. Referencias

- Albaine, L. (2015). Obstáculos y desafíos de la paridad de género. Violencia política, sistema electoral e interculturalidad. *Íconos. Revista de Ciencias Sociales*, (52), 145-162. <https://doi.org/10.17141/iconos.52.2015.1675>
- Barnes, T. D., y Holman M. R. (2020). Gender quotas, women's representation, and legislative diversity. *The Journal of Politics*, 82(4), 1271-1286. <https://doi.org/10.1086/708336>
- Barrère Unzueta, M. Á. (1997). *Discriminación, derecho antidiscriminatorio y acción positiva a favor de las mujeres*. Civitas.
- Bird, K. (2014). Ethnic quotas and ethnic representation worldwide. *International Political Science Review*, 35(1), 12-26.
- Bird, K. (2016). Intersections of exclusion: the institutional dynamics of combined gender and ethnic quota systems. *Politics, Groups, and Identities*, 4(2), 284-306.
- Bjarnegard, E., y Kenny M. (2016). Comparing candidate selection: a feminist institutional approach. *Government and Opposition*, 51(3), 370-392.
- Bobbio, N. (1988). Rappresentanza e interessi. En G. Pasquino (Coord.), *Rappresentanza e democrazia* (pp. 3-27). Laterza.
- Böckenförde, E. W. (1985). Democrazia e rappresentanza. *Quaderni Costituzionali*, 5(2), 237-239.

- Bratton, K. A., y Ray, L. P. (2002). Descriptive representation, policy outcomes, and municipal day-care coverage in Norway. *American Journal of Political Science*, 46(2), 428-437.
- Bush, S. S., y Gao, E. (2017). Small tribes, big gins: the strategic uses of gender quotas in the Middle East. *Comparative Politics*, 49(2), 149-167.
- Caldelas Garatachia, A. (2022). Participación política de las personas LGBT+ en el Estado de México. Proceso Electoral 2021. *Ius Comitiâlis*, 5(9), 131-146. <https://doi.org/10.36677/iuscomitialis.v5i9.17110>
- Caul, M. (2001). Political parties and the adoption of candidate gender quotas: a cross-national analysis. *The Journal of Politics*, 63(4), 1214-1229.
- Cedillo Delgado, R. (2020). *Representación política de indígenas y afrodescendientes en América Latina: los casos de México, Perú y Costa Rica*. Instituto Electoral del Estado de México.
- Cedroni, L. (2004). *La rappresentanza politica. Teorie e modelli*. Franco Angeli.
- Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer [CEDAW]. (1979). <https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2019-05/11-Convencion-CEDAW.pdf>
- Converse, P. E., y Pierce, R. (1986). *Political representation in France*. The Belknap Press of Harvard University Press.
- Cotta, M. (1996). Parlamentos y representación. En G. Pesquino (Ed.), *Manual de ciencia política* (pp. 265-310). Alianza Editorial.
- Dahlerup D. (Ed.) (2006). *Women, quotas and politics*. Routledge.
- Dahlerup D., Hilal Z., Kalandadze, N., y Kandawasvikanhundu R. (2013). *Atlas of electoral gender quotas*. IDEA Internacional; Unión Interparlamentaria; Universidad de Estocolmo.
- Declaración y Plataforma de Acción Beijing. (1995). Organización de las Naciones Unidas.
- Esquivel Alonso, Y. (2023). Violencia política de género: el caso Nuevo León 2021. En J. F. Mendoza Ibarra, M. A. Garza Castillo y S. H. Ramírez Mejía (Coords.), *Democracia y participación política en Nuevo León; perspectivas desde la Ciencia Política y el Derecho sobre las elecciones en el ciclo 2015-2021* (pp. 225-254). Tirant lo Blanch.
- Esquivel Alonso, Y. y Belandria García, J. R. (2023). La libertad de expresión y violencia política de género. En L. A. Cardona Acuña y R. E. Rodríguez Pérez (Eds.), *Derechos humanos: problemas de desarrollo económico y social* (pp. 23-36). Universidad Autónoma de Coahuila.

- Esquivel Alonso, Y. y Estrada Marún, J. A. (2024). *Protección del ejercicio del cargo representativo: estudio de las sentencias SM-JDC-52/2020 y acumuladas, y SM-JDC-53/2020*. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Esquivel Alonso, Y. y González Briones, K. V. (2022). Re-pensar el mundo binario y su relación con la paridad de género en materia electoral. En L. A. Camarillo Goeva, R. Velázquez Flores, y M. de J. Neria Govea (Coords.), *Juzgar con perspectiva de género. Aportaciones teóricas para la judicatura en Baja California* (pp. 71-88). Universidad Autónoma de Baja California.
- Galvão de Sousa, J. P. (2011). *La representación política*. Marcial Pons.
- Giraldo Jiménez, F. H. (1993). Crisis de la representación política. *Estudios Políticos*, (3), 7-12.
- Granados Boza, V. (2018). El principio constitucional de justicia e igualdad real y la acción afirmativa. *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, (39), 169-200. <https://doi.org/10.22201/ij.24484881e.2018.39.12653>
- Haider-Markel, D. P., Joslyn, M. R., y C. J. Kniss. (2000). Minority group interests and political representation: gay elected officials in the policy process. *The Journal of Politics*, 62(2), 568-577. <https://doi.org/10.1111/0022-3816.00026>
- Hobbes, T. (2018). *Leviatán* (4a. ed.; C. Mellizo, Trad.). Alianza Editorial.
- Htun, M. (2016). *Gender quotas and ethnic reservation*. Cambridge University Press.
- Instituto Nacional de Estadística Geografía e Información [INEGI]. (2021). Conociendo a la población LGBTI+ en México. En *Encuesta Nacional sobre Diversidad Sexual y Género (ENDISEG) 2021*. <https://www.inegi.org.mx/tablerosestadisticos/lgbti/#:~:text=El%2081.8%20%25%20se%20asume%20parte,y%2010.6%20%25%2C%20por%20ambas.&text=Se%20refiere%20al%20grupo%20de,bisexuales%2C%20trans%2C%20entre%20otros>
- International IDEA. (s. f.). *Gender quotas database*. <https://www.idea.int/data-tools/data/gender-quotas-database>
- Jankowski, M. y Marcinkiewicz, K. (2017). Ineffective and counterproductive? the impact of gender quotas in open-list proportional representation systems. *Politics and Gender*, 15(1), 1-33.
- Jones, M. P. (2005). The desirability of gender quotas: considering context and design. *Politics and Gender*, 1(4), 645-652.

- Jurisprudencia 12/2013. (2013). Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Rubro: “Comunidades indígenas. El Criterio de autoadscripción es suficiente para reconocer a sus integrantes”. *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, 6(12).
- Jurisprudencia 3/2015. (2015). Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Rubro: “Acciones afirmativas a favor de las mujeres. No son discriminatorias”. *Gaceta de Jurisprudencia y tesis en materia electoral*, 8(16).
- Jurisprudencia 21/2018. (2018). Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Rubro: “Violencia política de género. Elementos que la actualizan en el debate político”. *Gaceta de Jurisprudencia y tesis en materia electoral*, 11(22).
- Jurisprudencia 3/2023. (2023). Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Rubro: “Comunidades indígenas. Los partidos políticos deberán presentar elementos que demuestren el vínculo de la persona que pretenden postular con la comunidad a la que pertenecen, en cumplimiento a una acción afirmativa”. Pendiente de publicación en *Gaceta Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*.
- Krook, M. L. (2006). Reforming Representation: The Diffusion of Candidate Gender Quotas Worldwide. *Politics and Gender*, 2(3), 303-327.
- Krook, M. L. (2008). La adopción de las leyes de cuotas de género, una perspectiva global. En M. Ríos (Ed.), *Mujer y Política. El impacto de las cuotas en América Latina* (pp. 27-61). Flacso Chile; IDEA Internacional.
- Krook, M. L. (2009). *Quotas for women in politics*. Oxford University Press.
- Krook, M. L. (2010). Women’s representation in parliament: a qualitative comparative analysis. *Political Studies, Political Studies Association*, 58(5), 886-908.
- Kymlicka, W. (1995). *Multicultural citizenship: a liberal theory of minority rights*. Clarendon Press.
- Locke, J. (2004). *Dos ensayos sobre el gobierno civil*. Alianza Editorial.
- Lucas, J. de (2001). Las condiciones de un pacto social sobre inmigración. En N. Fernández Sola y M. Calvo García (Coords.), *Inmigración y derechos. Jornadas internacionales sobre derechos humanos y libertades fundamentales* (pp. 33-53). Mira Editores.
- Manin, B. (1992). Metamorfosis de la representación (M. R. dos Santos, Trad.). En Santos, M. R. dos (Coord.), *¿Qué queda de la representación política?* (pp. 1-36). Clacso; Nueva Sociedad.

- Manin, B. (1995). Los principios del gobierno representativo (C. Giménez, Trad.). *Sociedad*, (6).
- Martínez Montiel, L. M. (1988). *La gota de oro, migración y pluralismo étnico en América Latina*. Instituto Veracruzano de Cultura.
- McAllister, I. y Studlar, D. T. (2002). Electoral systems and women's representation: a long-term perspective. *Representation*, 39(1), 3-14.
- Medina Morales, D. (1989). *Razón filosófica y razón histórica. Exigencia ética, necesidad jurídica y razón histórica de la empresa de reconquista en España*. Granada.
- Mill, J. S. (1985). *Del gobierno representativo* (M. C. de Iturbe, Trad.). Tecnos.
- Montesquieu, C. L. S. (2002). *El espíritu de las leyes* (D. Castro Alfin, Trad.). Istmo.
- Nozick, R. (1990). *Anarquía, Estado y utopía* (R. Tamayo y Salmorán, Trad.). Fondo de Cultura Económica.
- Nussbaum, M. (2006). *Frontiers of justice. disability, nationality, species. membership*. Harvard University Press.
- Ortega Villodres, C. (2002). Los efectos del sistema electoral sobre la representación de las mujeres de 23 países: sistema de votación, magnitud y dimensión preferencial. *Revista Vasca de Sociología y Ciencia Política*, (34), 167-181.
- Ortega y Gasset J. (2007). *España invertebrada; bosquejo de algunos penamientos históricos*. Biblioteca Nueva.
- Pateman, C. (1995): *El contrato sexual* (M. L. Femenías, Trad.), Anthropos, Editorial del Hombre; Universidad Autónoma Metropolitana, Iztapalapa.
- Phillips, A. (1995). *The politics of presence: Political representation of gender, ethnicity, and race*. Oxford University Press.
- Pineda Bravo, E. (2013). *El acceso a los indígenas al Congreso de la República, una mirada al diseño del sistema electoral y el principio de igualdad*. Jurado Nacional de Elecciones.
- Pitkin, H. F. (1967). *The concept of representation*. University of California Press.
- Reynolds A. (2013). Representation and rights: the impact of LGBT legislators in comparative perspective. *American Political Science Review*, 107(2), 259-274.
- Ríos Tobar, M. (2008). *Mujer y política: El impacto de las cuotas en América Latina*. Flacso Chile; IDEA Internacional.

- Rosenfeld, M. (1986). Substantive equality and equal opportunity: a jurisprudential appraisal. *California Law Review*, 74(5), 1687-1712.
- Rousseau, J. J. (1988). *El contrato social o principios de derecho político* (M. J. Villaverde Rico, Trad.). Tecnos.
- Ruiz, J. F. (2021). La disputa en torno a la paridad. *Revista del Instituto Electoral del Estado de México. Apuntes Electorales*, 20(64), 11-35.
- Salazar, R. (2006). *El indígena costarricense: Una visión etnográfica*. Editorial Tecnológica de Costa Rica.
- Salinas Cerrillo, A. B. (2023). Ríos Vega, L. y Spigno, I. (Dirs.); Esquivel Alonso, Y. (Coord.). La paridad de género en la justicia electoral mexicana: El modelo Coahuila. T. IV: Los derechos civiles y políticos, estudios de casos líderes nacionales y locales. Vol. XXIV. México: Academia Interamericana de Derechos Humanos-Tirant lo Blanch. 303 pp. Los derechos fundamentales del siglo XXI. *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, (48), 541-547. <https://doi.org/10.22201/ijj.24484881e.2023.48.18058>
- Santiago Juárez, M. (2007). *Igualdad y acciones afirmativas*. Universidad Nacional Autónoma de México; Consejo Nacional Para Prevenir la Discriminación.
- Schmitt, C. (1983). *Teoría de la Constitución*. Alianza.
- Serrano, I., y Bermúdez, S. (2016). Cómo son los parlamentarios españoles. En X. Coller, A. M. Jaime, y F. Mota (Eds.), *El poder político en España: Parlamentarios y ciudadanía* (pp. 25-46). Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Studlar, D. T., y McAllister, I. (2002). Does a critical mass exist? A comparative analysis of women's legislative representation since 1950. *European Journal of Political Research*, 41(2), 233-253. <https://doi.org/10.1111/1475-6765.00011>
- Tesis III/2018. (2018). Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Rubro: "Voto en el extranjero. Su reconocimiento y regulación en elecciones locales es potestad del congreso de cada entidad federativa (legislación de Nayarit y similares)". *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis electoral*, 10(21).
- Tesis 1/2019. (2019). Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Rubro: "Autoadscripción de género. La manifestación de identidad de las personas es suficiente para acreditarla (Legislación del Estado de Oaxaca y Similares). *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis*

- en materia electoral, 12(23), 2019. <https://www.te.gob.mx/IUSEapp/tesisjur.aspx?idtesis=I/2019&tpoBusqueda=S&sWord=autoadscripción>
- Tesis II/2019. (2019). Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Rubro: “Autoadscripción de género. Las autoridades electorales deben adoptar las medidas necesarias para permitir la postulación de personas transgénero a cargos de elección popular (legislación del Estado de Oaxaca y similares”. *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, 12(23).
- Tremblay, M. (2007). *Electoral system, political parties, and sex quotas*. Palgrave Macmillan.
- Urbinati, N., y Warren, M. E. (2008). The concept of representation in contemporary democratic theory. *Annual Review of Political Science*, 11(1), 387-412. <https://doi.org/10.1146/annurev.polisci.11.053006.190533>
- Vizcarra Ruiz, M. A. (2020). De la implementación de las cuotas de género a la “legislatura de la paridad de género” en México. *De Prácticas y Discursos: Cuadernos de Ciencias Sociales*, 9(13), 1-29.
- VV.AA. (2016). *Glosario de la diversidad sexual, de género y características sexuales*. Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación.
- Weber, M. (1993). *Economía y sociedad*. Fondo de Cultura Económica.
- Young, I. M. (1996). Vida política y diferencia de grupos: Una crítica del ideal de ciudadanía universal. En C. Castell (Ed.), *Perspectiva feminista en teoría política* (pp. 99-126). Paidós.



Cómo citar

IIJ-UNAM

Esquivel Alonso, Yessica, “Acciones afirmativas en materia electoral: un camino para mitigar la subrepresentación de algunos grupos vulnerables”, *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, México, vol. 26, núm. 53, julio-diciembre de 2025, e19467. <https://doi.org/10.22201/ijj/24484881e.2025.53.19467>

APA

Esquivel Alonso, Yessica (2025). Acciones afirmativas en materia electoral: un camino para mitigar la subrepresentación de algunos grupos vulnerables. *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, 26(53), e19467. <https://doi.org/10.22201/ijj/24484881e.2025.53.19467>