

Efectos de las sentencias SUP-RAP-121/2020 y acumulados y SUP-RAP-21/2021 y acumulados y su impacto en la definición de las acciones afirmativas

*Effects of judgments SUP-RAP-121/2020 and accumulated
and SUP-RAP-21/2021 and accumulated and their impact
on the definition of affirmative actions*

Mónica Vallado González (México)*

Fecha de recepción: 15 de febrero de 2022.

Fecha de aceptación: 25 de abril de 2022.

RESUMEN

La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ordenó al Instituto Nacional Electoral determinar los 21 distritos en los que los partidos políticos debían postular candidaturas indígenas a diputaciones por el principio de mayoría relativa, ampliando esa obligación para sus candidaturas de representación proporcional. Asimismo, ordenó establecer medidas afirmativas que garantizaran condiciones de igualdad para la participación política de las personas con discapacidad y que estas se extendieran a otros grupos históricamente discriminados o subrepresentados, garantizando su acceso a la postulación de candidaturas para los cargos de elección en el proceso electoral de 2021, considerando el principio

* Licenciada en Derecho. Secretaria particular en la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. monica.vallado@te.gob.mx.

de paridad de género. Por lo anterior, el Instituto debía llevar a cabo acciones para implementar las medidas afirmativas, dándose vista al Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos para que insertara en la normativa el tema de acciones afirmativas para garantizar la representatividad política de todos los grupos en desventaja.

PALABRAS CLAVE: derechos políticos y electorales, acciones afirmativas, grupos históricamente discriminados, paridad, incluyente.

ABSTRACT

The Superior Chamber of the Electoral Tribunal of the Federal Judiciary ordered the National Electoral Institute to determine the 21 districts in which political parties must nominate indigenous candidates for deputies for the principle of relative majority, extending this obligation to their proportional representation candidates. Likewise, it ordered the establishment of affirmative measures that would guarantee equal conditions for the political participation of persons with disabilities, and in turn would be extended to other historically discriminated, disadvantaged or underrepresented groups, guaranteeing their access in the nomination of candidates for elected positions in the electoral process of 2021, considering the principle of gender parity. Therefore, the National Electoral Institute should implement actions to implement affirmative measures, and the General Congress of the United Mexican States should be informed so that the issue of affirmative actions to guarantee the political representation of all disadvantaged groups could be included in the regulations.

KEYWORDS: political and electoral rights, affirmative actions, historically discriminated groups, parity, inclusive.

Introducción

En 2001, mediante un decreto de reforma constitucional (Decreto por el que se aprueba el diverso por el que se adicionan un segundo y tercer párrafos al artículo 1.º, se reforma el artículo 2.º, se deroga el párrafo primero del artículo 4.º; y se adicionan un sexto párrafo al artículo 18.º, y un último párrafo a la fracción tercera del artículo 115.º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2001), se adicionaron dos párrafos al artículo 1 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), de entre los cuales destaca una cláusula o mandato de no discriminación en el que se prohíbe

toda discriminación motivada por el origen étnico o nacional, el género, la edad, las capacidades diferentes, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias, el estado civil o cualquier otra discriminación que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas. (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 1, 2022)

Lo anterior es de suma importancia porque, previo a esta reforma, lo que existía en la norma fundamental era la igualdad ante la ley o igualdad formal prevista en los artículos 1, 4, 12 y 13. Sin embargo, faltaba una disposición en la CPEUM que estableciera de manera explícita el derecho a la no discriminación en México, con una perspectiva más cercana a la igualdad sustancial o material, que sirviera de basamento constitucional para proteger a la población más vulnerable.

En principio, con el mandato de no discriminación se reconoce que en México sí se discrimina y que es por los motivos señalados de manera enunciativa en aquel párrafo, por los cuales ciertos grupos se ven excluidos y marginados del goce de sus derechos fundamentales.

De acuerdo con Carlos de la Torre Martínez, la incorporación de la cláusula de no discriminación es relevante por dos logros:

Por una parte pone a nuestro orden jurídico en sintonía con los instrumentos internacionales ratificados por México en materia de derechos humanos, así como con la legislación interna de otros países en materia de discriminación; por otra parte, llena un vacío importante en nuestro sistema jurídico que el principio de igualdad en sus distintas manifestaciones [...] era incapaz de llenar por sí mismo. (Torre, 2006, p. 294)

Ello es importante, porque, justamente, ese principio se sustentaba en una igualdad meramente jurídica o formal.

Con la inclusión de dicha cláusula constitucional del derecho a la no discriminación se coincide con Karla Pérez Portilla en que se obliga al legislador a llevar a cabo una revisión profunda de la legislación para que detecte en las leyes posibles vulneraciones a ese derecho, y se hagan las modificaciones necesarias (Pérez, 2005, p. 192). Asimismo, las y los juzgadores, ante determinados casos por resolver, deberán hacerlo con un enfoque antidiscriminatorio.

En junio de 2011 se realizó la reforma constitucional en materia de derechos humanos (Decreto por el que se modifica la denominación del Capítulo I del Título Primero y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2011), mediante la cual se modificó de nuevo el artículo 1 de la CPEUM, sin cambiar la cláusula de no discriminación, pero transformando el párrafo primero del citado artículo y adicionando dos párrafos más, todos relacionados con el goce de los derechos humanos, las formas de interpretación de estos y la obligación de todas las autoridades del Estado mexicano de promoverlos, respetarlos, protegerlos y garantizarlos.

Con el reconocimiento de los derechos humanos y sus garantías, previstos en el orden jurídico nacional y en los tratados internacionales, se ha venido consolidando una cultura jurídica e institucional encaminada a la materialización de la igualdad y la inclusión.

Algunos de los instrumentos mediante los cuales se ha impulsado la inclusión de grupos históricamente discriminados, en términos de partici-

pación democrática y representación política, son las acciones afirmativas en materia electoral, cuyo objetivo es revertir las circunstancias de desigualdad real a la que se enfrentan dichos grupos para el goce de sus derechos político-electorales.

El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), por medio de su Sala Superior, es uno de los órganos jurisdiccionales que ha asumido, desde sus orígenes, un compromiso manifiesto en la protección de los derechos político-electorales mediante la instauración o la validación de acciones afirmativas en favor de grupos vulnerables.

En el presente trabajo se expondrá de manera sucinta lo analizado y resuelto en las sentencias SUP-RAP-121/2020 y acumulados y SUP-RAP-21/2021, dictadas por la Sala Superior del TEPJF. En la primera resalta el estudio de las acciones afirmativas en materia indígena, que fueron determinadas por el Instituto Nacional Electoral (INE) para el proceso comicial federal 2020-2021; el mandato jurisdiccional para que la autoridad administrativa en la materia implementara de inmediato, en ese proceso electivo, acciones afirmativas en favor de las personas con discapacidad y diseñara medidas para favorecer a otros grupos vulnerables, cuya representación legislativa se considerara necesaria. En la segunda resolución destaca la confirmación de las acciones afirmativas definidas por el INE para personas con discapacidad, afromexicanas, de la diversidad sexual y jóvenes.

Sin embargo, dado que el Consejo General del INE argumentó en un acuerdo impugnado que no existían las condiciones para establecer acciones afirmativas en favor de personas mexicanas residentes en el extranjero, debido a lo avanzado del proceso electoral y la incompatibilidad del diseño constitucional y legal respecto de los requisitos de elegibilidad, las reglas de campaña, el financiamiento y la fiscalización, este grupo vulnerable quedó fuera de las citadas medidas.

Al considerar que con lo anterior se transgredían los derechos político-electorales del mencionado grupo, la Sala Superior ordenó al INE el diseño

y la implementación de acciones afirmativas para personas mexicanas migrantes y residentes en el extranjero, a fin de que, en el referido proceso electoral federal, participaran dentro de los 10 primeros lugares en las listas de representación proporcional de cada una de las circunscripciones plurinominales, cumpliendo con el principio de paridad.

El Consejo General del INE acató tal indicación e incluso estableció las reglas concretas para dar viabilidad y factibilidad a la postulación de candidaturas de personas mexicanas residentes en el extranjero, como se verá más adelante.

Por último, se dará cuenta de una iniciativa con proyecto de decreto presentada por una senadora del grupo parlamentario del Partido Encuentro Social (PES), mediante la cual se propone adicionar cuatro párrafos al artículo 233 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIFE), para establecer en la legislación secundaria las acciones afirmativas implementadas por el INE y confirmadas por la Sala Superior del TEPJF en las sentencias referidas.

Desarrollo

El TEPJF, desde su creación en 1996, ha venido impulsando y practicando una impartición de justicia electoral de carácter garantista, favoreciendo la protección de los derechos político-electorales de la ciudadanía y, con ello, ha creado una robusta doctrina judicial enfocada en el desarrollo de los derechos humanos de su competencia y en el establecimiento de garantías para protegerlos.

El artículo 1 de la Constitución establece que todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta y en los tratados internacionales de los que México es parte. Además prohíbe toda discriminación motivada por el 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 de-

rechos y las libertades de las personas (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 1, 2022).

El principio de igualdad ante la ley, leído en correlación con el derecho a la no discriminación, implica que debe asegurarse una igualdad sustantiva, dando una igualdad de trato a las personas en el ejercicio de sus derechos, a partir de las diferencias existentes y sin discriminación alguna.

Los principios constitucionales de igualdad y de no discriminación deben irradiar a todo el orden jurídico, a todas las instituciones en su actuar y a todo el diseño de las políticas públicas, pues hay una íntima relación entre la no discriminación y el desarrollo humano, ya que los derechos constituyen los requisitos básicos para que toda persona pueda desarrollarse libremente, sobre todo, tomando en cuenta que la historia del país es de desigualdades y exclusiones, lo cual ha generado entornos que normalizan e invisibilizan el menoscabo sistemático de los derechos de grupos vulnerables que no tienen lugar o cabida en las estructuras hegemónicas a causa de su raza, sus preferencias sexuales, su edad o sus capacidades.

Ahora bien, una de las herramientas o mecanismos institucionales que han creado las sociedades democráticas para salvaguardar el ejercicio de los derechos de los grupos históricamente marginados son las acciones afirmativas o medidas de discriminación inversa, cuya finalidad es revertir las circunstancias de desigualdad real a la que se enfrentan diversos grupos y comunidades en el disfrute de sus libertades, así como garantizar su acceso a las oportunidades.

En materia electoral, las acciones afirmativas surgen como consecuencia de reconocer los contextos de invisibilidad política, por ejemplo, el de las mujeres, las poblaciones indígenas, las personas con discapacidad, las comunidades de la diversidad sexual, etcétera; contextos que fueron ignorados durante décadas por un constitucionalismo que se limitó al reconocimiento formal de los derechos humanos, sin preocuparse por su realidad (Jurisprudencia 30/2014, 2014).

Las acciones afirmativas en materia político-electoral, implementadas tanto por los institutos como por los tribunales correspondientes, han cons-

tituido un piso mínimo a partir del cual, progresivamente, se han ido estableciendo las condiciones para una participación política digna y para el ejercicio efectivo de los cargos de elección popular de las personas que forman parte de un grupo vulnerable.

Es en ese contexto institucional y jurisdiccional donde se puede ubicar lo resuelto en las sentencias SUP-RAP-121/2020 y acumulados y SUP-RAP-21/2021, dictadas por la Sala Superior del TEPJF.

En el primer asunto, diversos partidos políticos y un ciudadano impugnaron el acuerdo INE/CG572/2020 del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, mediante el cual se emitieron criterios para la postulación de candidaturas por el sistema de mayoría relativa y por el principio de representación proporcional para el proceso electivo 2020-2021, entre los cuales destaca una acción afirmativa indígena bajo las reglas siguientes:

- 1) Diputaciones de mayoría relativa. Los partidos políticos o las coaliciones deberán postular fórmulas de candidaturas integradas por personas que se autoadscriban como indígenas en 21 de los 28 distritos electorales federales con población indígena. Y por lo menos 11 de esas fórmulas deberán estar conformadas por mujeres.
- 2) Diputaciones de representación proporcional. Respecto de este tipo de diputaciones, el INE determinó lo siguiente:
 - a) En las circunscripciones electorales I, II y V, los partidos políticos deberán registrar por lo menos una fórmula integrada por personas que se autoadscriban como indígenas.
 - b) En las circunscripciones III y IV, deberán registrarse, de manera paritaria, por lo menos 2 y 4 fórmulas, respectivamente.
 - c) Del total de 9 fórmulas de postulación, no más de 5 deberán ser del mismo género.

Inconformes con lo anterior, distintos institutos políticos expusieron como agravios en su demanda que el acuerdo respectivo vulneraba los principios

de autodeterminación y autoorganización de los partidos, mientras que el ciudadano argumentó la inexistencia de acciones afirmativas en favor de personas con discapacidad.

Al resolver el asunto, la Sala Superior determinó, esencialmente, modificar el acuerdo impugnado con la finalidad de que el INE delimitara los 21 distritos en que deberían postularse las candidaturas indígenas.

Asimismo, luego de un amplio estudio de las facultades constitucionales y legales del INE para establecer acciones afirmativas, en el que se tomaron como base parámetros de derecho convencional y en el que se estableció claramente que las atribuciones de la autoridad administrativa electoral nacional no se circunscriben a la definición y ejecución de procedimientos relativos a las contiendas electorales, sino que esta debe tener presente que además existe un ámbito sustantivo compuesto de derechos fundamentales que conforman el contenido material de los procesos democráticos y que está obligada a cumplir, se ordenó al INE que, de manera inmediata, estableciera acciones afirmativas para la postulación de candidaturas de personas con discapacidad para el referido proceso electoral.

Además, en la sentencia se vinculó al INE para que, de igual forma, creara medidas afirmativas para favorecer a otros grupos vulnerables cuya representación legislativa y perspectiva se estimara necesaria.

Por último, se dio vista al Congreso de la Unión para que, en ejercicio de sus atribuciones, contemplara en las leyes generales de la materia el mandato de inclusión de acciones afirmativas que incorporen a los grupos vulnerables.

En acatamiento de la resolución anterior, el Consejo General del Instituto emitió el acuerdo INE/CG18/2021, por medio del cual estableció, en esencia, lo que se presenta en el cuadro 1 (Sentencia SUP-RAP-21/2021).

Cuadro 1. Síntesis de la sentencia SUP-RAP-21/2021

Especificó los 21 distritos electorales en los que se implementó la acción afirmativa indígena para la elección de diputaciones por el principio de RP. Medida establecida en los términos siguientes:		
Grupo	Piso mínimo	Distribución
Personas indígenas	30 fórmulas integradas de manera paritaria	MR: 21 fórmulas (11 mujeres) en los distritos especificados por orden de la Sala Superior: Chiapas: 1, 2, 3, 5 y 11; Guerrero: 5 y 6; Hidalgo: 1; Oaxaca: 2, 4, 6, 7 y 9; Puebla: 2 y 4; San Luis Potosí: 7; Veracruz: 2 y 28, y Yucatán: 1, 2 y 5 Se establecieron tres bloques de competitividad de RP (9 fórmulas —5 mujeres—) especificados en el acuerdo INE/CG572/2020. En las circunscripciones I, II y V, 1 fórmula; en la III, 4, y en la IV, 2. Todas las fórmulas deberán colocarse dentro de los primeros 10 lugares de la lista
Definió las siguientes medidas afirmativas:		
Grupo	Piso mínimo	Distribución
Personas indígenas	30 fórmulas integradas de manera paritaria	MR: 21 fórmulas (11 mujeres) en los distritos especificados por orden de la Sala Superior: Chiapas: 1, 2, 3, 5 y 11; Guerrero: 5 y 6; Hidalgo: 1; Oaxaca: 2, 4, 6, 7 y 9; Puebla: 2 y 4; San Luis Potosí: 7; Veracruz: 2 y 28, y Yucatán: 1, 2 y 5 Se establecieron tres bloques de competitividad de RP (9 fórmulas —5 mujeres—) especificados en el acuerdo INE/CG572/2020. En las circunscripciones I, II y V, 1 fórmula; en la III, 4, y en la IV, 2. Todas las fórmulas deben colocarse dentro de los primeros 10 lugares de la lista
Personas con discapacidad	8 fórmulas integradas de manera paritaria	MR: 6 fórmulas de los 300 distritos RP: 2 fórmulas que pueden postularse en cualquiera de las cinco circunscripciones electorales y deben ubicarse en los primeros 10 lugares de la lista
Personas afromexicanas	4 fórmulas integradas de manera paritaria	MR: 3 fórmulas en cualquiera de los 300 distritos electorales RP: 1 fórmula que puede postularse en cualquiera de las cinco circunscripciones y debe ubicarse en los primeros 10 lugares de la lista
Personas de la diversidad sexual	3 fórmulas integradas de manera paritaria con especificaciones propias del grupo	MR: 2 fórmulas en cualquiera de los 300 distritos electorales RP: una fórmula que puede postularse en cualquiera de las 5 circunscripciones y debe ubicarse en los primeros 10 lugares de la lista
Personas residentes en el extranjero	No existen condiciones para determinar una acción afirmativa para este grupo. La medida queda como un compromiso pendiente para posteriores procesos electorales	
Juventudes	Las juventudes están representadas, así que se comina a los partidos a postular a población joven, atendiendo la obligación que tienen de implementar las medidas necesarias que permitan a todas las personas ejercer efectivamente sus derechos político-electorales. Además, el INE señala que seguirá promoviendo el incremento de postulaciones de esta población	

Nota: RP, representación proporcional; MR, mayoría relativa, e INE, Instituto Nacional Electoral.

Fuente: Elaboración propia con base en Sentencia SUP-RAP-21/2021 (2021).

Como puede apreciarse, respecto de las personas residentes en el extranjero, el Consejo General del INE decidió que no existían condiciones para establecer una acción afirmativa para este grupo, en razón de “lo avanzado del Proceso Electoral Federal, de los procesos de selección interna de las candidaturas, de las alianzas de los partidos políticos” (Sentencia SUP-RAP-21/2021, 2021), así como por la necesidad de un estudio de mayor profundidad para la implementación de esa medida.

Asimismo, consideró necesario realizar ajustes al diseño constitucional y legal para armonizar la participación política de las y los residentes en el extranjero con los requisitos de elegibilidad (residencia efectiva), reglas de precampaña y campaña, uso de recursos, financiamiento, fiscalización, etcétera.

Respecto de lo anterior, diversos partidos políticos y tres ciudadanos impugnaron ante la Sala Superior el acuerdo INE/CG18/2021, ya que, a su juicio, se transgredían los principios de certeza y seguridad jurídica, los de autodeterminación y autoorganización, entre otros, y que además el acuerdo controvertido no incluía medidas afirmativas para personas residentes en el extranjero.

Al resolver el expediente SUP-RAP-21/2021, la Sala Superior determinó confirmar las medidas afirmativas establecidas por el INE y le ordenó implementar acciones afirmativas paritarias en beneficio de los residentes en el extranjero, ya que México es un país de personas migrantes, las cuales requieren de una medida afirmativa para los procesos electorales, y las autoridades en la materia están obligadas a garantizar sus derechos político-electorales en cualquier ubicación en la que residan (Sentencia SUP-RAP-21/2021, 2021, p. 8).

Además, de la lectura de los requisitos previstos por el artículo 34 constitucional, para ser mexicana o mexicano no se advierte la condición de migrante como excluyente.

En la resolución se detalló que, si bien para 2018 en 20 entidades federativas se reconoce el derecho de la ciudadanía residente en el extranjero a

votar por las gubernaturas y tres de esos estados reconocen el voto para las legislaturas, no se reconoce el derecho a ser votado.

De igual manera, el artículo 329 de la LGIPE reconoce el derecho de las y los residentes en el extranjero de votar en las elecciones presidenciales y de senadurías, así como en las gubernaturas de los estados, siempre que así lo determinen las constituciones locales (Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, artículo 329, 2020).

En ese contexto, en el que el INE admite como discriminatorio el derecho al voto pasivo de la ciudadanía residente en el extranjero, la Sala Superior, llevando a cabo un análisis de la naturaleza y fines de las acciones afirmativas, consideró que exigir una reforma legislativa previa, como lo argumentó la autoridad administrativa en su acuerdo, para poder implementar una acción afirmativa en favor de la comunidad residente en el extranjero, sería excesivamente gravoso para este grupo.

Con base en estos razonamientos, la Sala Superior examinó las presuntas incompatibilidades constitucionales y legales de las diputaciones federales de la comunidad migrante, y concluyó que era viable y necesario el establecimiento de acciones afirmativas en favor de las personas residentes en el extranjero. Esto, en virtud de que:

- 1) El requisito de residencia efectiva podía entenderse como la existencia de algún vínculo con alguna de las entidades federativas y con la comunidad de migrantes en donde residan.
- 2) Respecto de las reglas de campaña, no se advierte normativa alguna que impida el derecho de la comunidad migrante para realizar campañas mediante candidaturas de representación proporcional.
- 3) En relación con el financiamiento y la fiscalización, no se advierten elementos objetivos que imposibiliten el financiamiento o la fiscalización de las candidaturas migrantes, pues ello operaría de la misma manera que las restantes candidaturas.

En ese sentido, la Sala Superior determinó, como uno de los efectos de la sentencia, ordenar al INE diseñar e implementar medidas afirmativas para personas mexicanas migrantes y residentes en el extranjero, a fin de que, en el proceso electoral federal, participen dentro de los 10 primeros lugares en las listas de representación proporcional de cada una de las circunscripciones plurinominales, cumpliendo con el principio de paridad.

En acatamiento a la sentencia dictada por la Sala Superior, el Consejo General del INE, mediante el acuerdo INE/CG160/2021, determinó que las personas mexicanas migrantes y residentes en el extranjero podrían participar en el proceso electoral federal 2020-2021 con la postulación de cinco candidaturas, una por circunscripción, dentro de los 10 primeros lugares de cada lista de representación proporcional, cumpliendo con el principio de paridad, por lo que, de las cinco personas postuladas, tres deberán ser de distinto género.

Para dar factibilidad a esa medida, el INE estableció lo siguiente:

a) La integración de las fórmulas puede ser mixta siempre y cuando la persona propietaria sea hombre y la suplente mujer.

b) Para acreditar la calidad de persona migrante y/o residente en el extranjero será necesario contar con una constancia que puede ser: Credencial para votar desde el extranjero; o inscripción en la Lista Nominal de Electores Residentes en el Extranjero (LNRE); o membresía activa en organizaciones de personas migrantes y/o haber impulsado o promovido la defensa de los derechos de las personas migrantes o haber realizado acciones de promoción de actividades comunitarias o culturales entre la comunidad migrante; o cualquier otro documento que pudiera acreditar el vínculo, sujeto a valoración del INE.

c) Los partidos políticos quedan en libertad para postular más candidaturas en favor de las personas migrantes o residentes en el extranjero, pues las 5 fórmulas constituyen un piso mínimo. (Acuerdo INE/CG18/2021, 2021)

Cabe destacar que, en la sentencia SUP-RAP-21/2021, la Sala Superior también ordenó al INE llevar a cabo un estudio de la eficacia y el funcionamiento de las acciones afirmativas implementadas en el mencionado proceso electoral, a fin de determinar si es necesario realizar ajustes en próximos procesos.

En cumplimiento de lo anterior, en el acuerdo INE/CG160/2021, en su punto resolutivo tercero, se estableció que

la Unidad Técnica de Igualdad de Género y no Discriminación, en colaboración con la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos, deberá llevar a cabo un estudio respecto de la eficacia y funcionamiento de las acciones afirmativas implementadas en este PEF [proceso electoral federal], a fin de determinar si es necesario realizar ajustes en próximos procesos, mismo que deberá presentarse a este órgano máximo de dirección dentro de los 18 meses siguientes a la conclusión del presente PEF a efecto de ponerlo a disposición del Congreso de la Unión para los efectos conducentes. (Acuerdo INE/CG160/2021, resolutivo tercero, 2021, p. 41)

Si bien el Instituto Nacional Electoral ha dado acatamiento a la sentencia por medio del estudio sobre la eficacia y funcionamiento de las acciones afirmativas implementadas para el proceso electoral 2020-2021, lo cierto es que ello será motivo de análisis en otra entrega.

Proyecto de reforma a la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales

En el marco de la discusión y reflexión en torno a las acciones afirmativas, merece la pena resaltar que, la senadora Sasil de León Villard del grupo parlamentario del PES presentó el 6 de abril de 2022 una iniciativa con proyecto de decreto por virtud del cual se adicionan los puntos 2, 3, 4 y 5 al artículo 233 de la LGIPE, en los que se incluyen acciones afirmativas hacia grupos en situación de vulnerabilidad (Iniciativa con proyecto de decreto

por el que adicionan los puntos 2, 3, 4 y 5 del artículo 233 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, 2022).

En su exposición de motivos, la legisladora afirma que la intención de su proyecto es dejar sentadas las bases de las acciones afirmativas dentro del cuerpo normativo electoral, pues en la actualidad existe un vacío legal en ellas, siendo el INE quien, desde 2017, ha suplido esa ausencia mediante la emisión de acuerdos y lineamientos que obligan a los partidos políticos a cumplir esas medidas en la postulación de sus candidaturas a cargos de elección popular, las que han sido confirmadas, e incluso ampliadas, por la Sala Superior del TEPJF; por ejemplo, las relativas a las personas con discapacidad y a las mexicanas y los mexicanos residentes en el extranjero.

Conforme a lo anterior, la iniciativa de la senadora León Villard se enfoca únicamente en las acciones afirmativas que el INE y el TEPJF ordenaron para el proceso electoral federal 2020-2021; es decir, aquellas que obligan a los partidos políticos a postular candidaturas con personas que se autoadscriban como indígenas, con discapacidad, afromexicanas, de la diversidad sexual y mexicanas residentes en el extranjero, ya que, de acuerdo con sus argumentos, en la exposición de motivos, ese fue el proceso electoral más grande de la historia reciente, por el alto número de cargos a elegir que concurrieron el 6 de junio de 2021, tanto en el ámbito federal como en el local.

En ese sentido, la propuesta de iniciativa adiciona cuatro párrafos al artículo 233 de la LGIPE que, en la actualidad, únicamente contempla el deber de observar el principio de paridad de género en la integración de las candidaturas que se presenten mediante las solicitudes de registro correspondientes.

Al respecto, el párrafo 2 propuesto establece que las candidaturas postuladas deberán integrarse atendiendo las acciones afirmativas previamente determinadas por el INE; el párrafo 3 señala que las acciones afirmativas podrán ser las avaladas por el TEPJF o las nuevas que decida el INE, siempre y cuando se atienda a grupos en situación de vulnerabilidad; el párrafo 4 estipula que las candidaturas correspondientes a las acciones afirmativas

serán previamente verificadas por el INE, y, por último, el párrafo 5 contempla que las acciones afirmativas definidas por el mencionado instituto no podrán ser mayores a 50 candidaturas por ambos principios (mayoría relativa y representación proporcional).

La adición en comento se expresa de forma textual en el cuadro 2.

Cuadro 2. Comparación entre el texto vigente y el proyecto de reforma a la ley electoral

Texto vigente	Propuesta de modificación
<p>Artículo 233 1) De la totalidad de solicitudes de registro, tanto de las candidaturas a diputaciones locales y federales, senadurías, así como a las planillas a ayuntamientos y alcaldías que presenten los partidos políticos o las coaliciones ante el Instituto y organismos públicos locales, según corresponda, deberán integrarse salvaguardando la paridad entre los géneros mandatada en la Constitución</p>	<p>Artículo 233 1) De la totalidad de solicitudes de registro, tanto de las candidaturas a diputaciones locales y federales, senadurías, así como a las planillas a ayuntamientos y alcaldías que presenten los partidos políticos o las coaliciones ante el Instituto y organismos públicos locales, según corresponda, deberán integrarse salvaguardando la paridad entre los géneros mandatada en la Constitución 2) De la totalidad de solicitudes de registro de candidaturas federales y senadurías que presenten los partidos políticos o las coaliciones, deberán integrarse con las acciones afirmativas que, previamente, el Instituto deberá definir, respetando el derecho de autoorganización de los partidos políticos, pero salvaguardando su cumplimiento 3) Las acciones afirmativas podrán ser aquellas que ya han sido avaladas por la máxima instancia jurisdiccional, o aquellas nuevas que defina el Instituto, siempre y cuando, atiendan a grupos de población en situación de vulnerabilidad 4) Las candidaturas que sean parte de las acciones afirmativas para ambos principios serán previamente verificadas por el Instituto, para ello emitirá lineamientos estipulando los tramos de control que permitan su debido cumplimiento 5) Las acciones afirmativas que el Instituto decida, no podrá ser mayor a cincuenta candidaturas por ambos principios, con la finalidad de respetar la vida interna de los partidos políticos</p>

Fuente: Elaboración propia con base en Iniciativa con proyecto de decreto por el que adicionan los puntos 2, 3, 4 y 5 del artículo 233 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (2022).

Al respecto, tal tema se encuentra inmerso en el proceso legislativo por el Congreso.

Conclusiones

Como se pudo observar en el presente trabajo, a partir de la exposición de dos sentencias muy relevantes, la Sala Superior del TEPJF, mediante el establecimiento o la validación de diversas acciones afirmativas, ha acreditado su compromiso con la protección efectiva de los derechos político-electorales de los grupos históricamente discriminados o en situación de vulnerabilidad —cuya condición de desventaja los coloca en circunstancias de exclusión—, con la finalidad de que con dichas medidas temporales se garantice el acceso pleno al ejercicio de sus derechos y se revierta el estado de desigualdad.

Las acciones afirmativas en materia electoral son herramientas inherentes a una democracia incluyente, las cuales, vistas desde la perspectiva del artículo 1 de la CPEUM —que, como se mencionó, establece que todas las autoridades del país tienen la obligación de respetar, promover, proteger y garantizar los derechos humanos, así como también se prohíbe discriminar por razones de origen étnico o nacional, el género, la edad, las capacidades diferentes, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos de las personas—, constituyen un mandato de salvaguarda eficaz para tutelar el acceso de los grupos vulnerables a la representación democrática.

Lo anterior se evidencia con lo decidido en las sentencias SUP-RAP-121/2020 y acumulados y SUP-RAP-21/2021, dictadas por la Sala Superior, en las cuales se definieron y avalaron acciones afirmativas novedosas y trascendentes para el proceso electoral federal 2020-2021, como las relativas a personas que se autoadscriban como indígenas, con discapacidad, afroamericanas y residentes en el extranjero, así como las juventudes.

Con ello, se avanzó, sin lugar a dudas, en la consolidación de un régimen democrático mucho más inclusivo, por lo menos en la postulación de las candidaturas en el citado proceso electoral.

Con relación a la eficacia y el funcionamiento de dichas acciones afirmativas en favor de personas pertenecientes a grupos históricamente discriminados, el estudio del INE en colaboración con El Colegio de México es una gran herramienta que nos deja ver los importantes avances en la materia, así como los importantes retos para alcanzar el principio de igualdad y no discriminación.

Referencias

- Acuerdo INE/CG18/2021, Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que en acatamiento a la sentencia dictada por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el expediente SUP-RAP-121/2020 y acumulados, se modifican los criterios aplicables para el registro de candidaturas a diputaciones por ambos principios que presenten los partidos políticos nacionales y, en su caso, las coaliciones ante los consejos del instituto, para el proceso electoral federal 2020-2021, aprobados mediante acuerdo INE/CG572/2020, Instituto Nacional Electoral. (2021). <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/116389/CGex202101-15-ap-12.pdf>
- Acuerdo INE/CG160/2021, Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que, en acatamiento a la sentencia dictada por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el expediente SUP-RAP-21/2021 y acumulados, se modifican los criterios aplicables para el registro de candidaturas a diputaciones por ambos principios que presenten los partidos políticos nacionales y, en su caso, las coaliciones ante los consejos del Instituto, para el proceso electoral federal 2020-2021, aprobados mediante acuerdos INE/CG572/2020 e INE/CG18/2021, Instituto Nacional Electoral. (2021). <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/118027/CGex202103-04-ap-1.pdf>
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (2022). <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>
- Decreto por el que se aprueba el diverso por el que se adicionan un segundo y tercer párrafos al artículo 1.º, se reforma el artículo 2.º, se deroga el párrafo primero del artículo 4.º; y se adicionan un sexto párrafo al artículo 18.º, y un último párrafo a la fracción tercera del artículo 115.º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *Diario Oficial de la Federación*. (2001, 14 de agosto). https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=762221&fecha=14/08/2001#gsc.tab=0

Decreto por el que se modifica la denominación del Capítulo I del Título Primero y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *Diario Oficial de la Federación*. (2011, 10 de junio). https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5194486&fecha=10/06/2011#gsc.tab=0

Iniciativa con proyecto de decreto por el que adicionan los puntos 2, 3, 4 y 5 del artículo 233 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales. (2022). https://www.senado.gob.mx/65/gaceta_del_senado/documento/124238

Jurisprudencia 30/2014, ACCIONES AFIRMATIVAS. NATURALEZA, CARACTERÍSTICAS Y OBJETIVO DE SU IMPLEMENTACIÓN, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2014). *Gaceta Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, (15), 11-12. <https://www.te.gob.mx/IUSEapp/tesisjur.aspx?idtesis=30/2014&tpoBusqueda=S&sWord=acciones>

Jurisprudencia 43/2014, ACCIONES AFIRMATIVAS. TIENEN SUSTENTO EN EL PRINCIPIO CONSTITUCIONAL Y CONVENCIONAL DE IGUALDAD MATERIAL, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2014). *Gaceta Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, (15), 12-13. <https://www.te.gob.mx/IUSEapp/tesisjur.aspx?idtesis=43/2014&tpoBusqueda=S&sWord=acciones,afirmativas>

Jurisprudencia 11/2015, ACCIONES AFIRMATIVAS. ELEMENTOS FUNDAMENTALES, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2015). *Gaceta Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, (16), 13-15. <https://www.te.gob.mx/IUSEapp/tesisjur.aspx?idtesis=11/2015&tpoBusqueda=S&sWord=acciones,afirmativas>

Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales. (2020). https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGIPE_130420.pdf

Pérez Portilla, Karla. (2005). *Principio de igualdad: alcances y perspectivas*. Universidad Nacional Autónoma de México; Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación.

- Protocolo para Juzgar con Perspectiva de Género, Suprema Corte de Justicia de la Nación. (2020). <https://www.scjn.gob.mx/derechos-humanos/sites/default/files/protocolos/archivos/2020-11/Protocolo%20para%20juzgar%20con%20perspectiva%20de%20género%20%28191120%29.pdf>
- Sentencia SUP-RAP-121/2020 y acumulados, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2020). https://www.te.gob.mx/EE/SUP/2020/RAP/121/SUP_2020_RAP_121-945532.pdf
- Sentencia SUP-RAP-21/2021, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2021). https://www.te.gob.mx/Informacion_judiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-RAP-0021-2021.pdf
- Sentencia SUP-REC-1414/2021 y acumulados, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2021). https://www.te.gob.mx/Informacion_judiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-REC-1414-2021.pdf
- Torre Martínez, Carlos de la. (2006). *El derecho a la no discriminación en México*. Editorial Porrúa; Comisión Nacional de los Derechos Humanos.