



## **Acciones afirmativas establecidas para compensar la desventaja histórica a la que se han enfrentado diversos grupos vulnerables en México**

Las acciones afirmativas fueron establecidas para revertir cualquier desigualdad en el ejercicio de los derechos político-electorales. En principio, son temporales, pues dejan de existir cuando alcanzan su objetivo; proporcionales, porque no pueden producir una desigualdad mayor a la que buscan eliminar; y razonables y objetivas, pues responden al interés en remediar una situación de injusticia para un sector determinado.

En este documento se recopilan los asuntos en los cuales la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) se ha pronunciado sobre las acciones afirmativas establecidas para compensar la desventaja histórica a la que se han enfrentado diversos grupos vulnerables en México.

Particularmente, se compila una síntesis de precedentes relacionados con las cuotas y medidas destinadas a garantizar que las mujeres, así como las personas indígenas, migrantes, con discapacidad y LGBTIQ+, puedan acceder a los cargos de poder y de toma de decisiones en condiciones de igualdad, de modo que tengan una representación política real y efectiva.

De los citados precedentes se extraen los principales criterios, tesis y jurisprudencias que trazan la línea jurisprudencial de la Sala Superior, respecto de las medidas afirmativas establecidas para cada grupo en situación de vulnerabilidad. Para ello, el presente documento se divide en seis apartados:

- 1) Acciones Afirmativas en las dirigencias de los partidos;
- 2) Acciones afirmativas para personas con discapacidad;
- 3) Acciones afirmativas para personas migrantes;
- 4) Acciones afirmativas para personas indígenas;
- 5) Acciones afirmativas para personas LGBTIQ+; y
- 6) Acciones afirmativas a favor de las mujeres.

En cada apartado, se desarrollan brevemente los aspectos relevantes de las sentencias. Es importante precisar que, el apartado 6 referente a las acciones afirmativas en favor de las mujeres se aborda desde dos perspectivas: la primera, respecto de la integración paritaria de las dirigencias de los partidos políticos; y la segunda, a propósito de la postulación paritaria de mujeres en todas las candidaturas.

En la última parte del documento se reproduce una compilación de tesis y jurisprudencias aplicables a propósito de todas y cada una de las acciones afirmativas que son abordadas a lo largo de este texto.



## 1. Acciones Afirmativas en las dirigencias de los partidos

Desde la reforma de 2014, en la que se estableció el principio de paridad de género en el artículo 41 de la Constitución, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) ha construido una línea jurisprudencial a través de la cual se ha procurado el cumplimiento de la obligación de observar el principio de paridad de género al interior de los partidos de conformidad con la Constitución y los tratados internacionales.

A criterio de la Sala Superior, los partidos constituyen entidades de interés público que juegan un papel principal en la democracia, por lo que deben proteger y garantizar la efectividad de los derechos humanos convencionales y constitucionales, incluido el principio de paridad de género.

Además, la misma Sala ha considerado que, el principio de paridad de género no se agota cuando los partidos políticos postulan a sus candidatos a los cargos de elección popular, sino que trasciende a la conformación de sus órganos internos en concordancia con uno de sus fines constitucionalmente asignados, consistente en promover la participación del pueblo y la vida democrática.

En este sentido, dicho mandato abarca a todos aquellos cargos que, ya sea por su naturaleza de dirección o por su naturaleza política impliquen funciones de deliberación o de tomas de decisión o que bien, promuevan y faciliten la participación política de las mujeres. Considerando esos criterios, la Sala Superior ha ordenado una serie de acciones afirmativas en las dirigencias de los partidos para:

1. Considerar el principio de paridad de género en las convocatorias de militancia de los partidos políticos.
2. Establecer la obligación de los partidos políticos de incluir reglas específicas relativas a la paridad de género en la integración de sus órganos de dirección nacional, e incorporar dicha reglamentación en los estatutos de los partidos políticos.
3. Garantizar la paridad en la integración de sus órganos, en todos los cargos directivos de los partidos políticos.
4. Integrar paritariamente las designaciones de las delegaciones general de los partidos políticos.
5. Garantizar la paridad de las encuestas abiertas en las convocatorias del INE.
6. Implementar medidas para garantizar el acceso a cargos de dirección a miembros de la comunidad LGBTTTIQ+.

Con base en las sentencias emitidas en la materia (**Anexo 1**) y en los razonamientos ahí vertidos por la Sala Superior, puede afirmarse que se ha avanzado en el establecimiento de medidas de paridad al interior de los partidos, cuando a juicio de esta Sala los partidos han fallado en su obligación de garantizar dicho principio en la integración de sus órganos.



## 2. Acciones afirmativas para personas con discapacidad

El derecho a la igualdad jurídica en su dimensión sustantiva, protege tanto a personas como a grupos sujetos a vulnerabilidad, a efecto de erradicar las discriminaciones estructurales que operan en contra de aquéllos, con el objeto de que se disminuyan o erradiquen los obstáculos sociales, políticos, económicos, culturales o de cualquier otra índole que les impidan gozar a plenitud del resto de derechos constitucional y convencionalmente reconocidos a su favor, que en el caso concreto, se traducen en los obstáculos históricos, políticos y sociales.

Es necesario que las autoridades competentes instrumenten acciones afirmativas, entendidas como medidas compensatorias para situaciones en desventaja, que tienen como propósito revertir escenarios de desigualdad histórica y de facto que enfrentan ciertos grupos humanos en el ejercicio de sus derechos, y con ello, garantizarles un plano de igualdad sustancial<sup>1</sup>.

El artículo 5.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, prevé la obligación de sus Estados parte de adoptar estos ajustes razonables para evitar la discriminación, mismos que, según el artículo 2° de la propia Convención, se entenderán como “las modificaciones y adaptaciones necesarias y adecuadas que no impongan una carga desproporcionada o indebida, cuando se requieran en un caso particular, para garantizar a las personas con discapacidad el goce o ejercicio, en igualdad de condiciones con las demás, de todos los derechos humanos y libertades fundamentales”<sup>2</sup>.

En este sentido, y en aras de generar las condiciones necesarias para que las personas con discapacidad puedan ejercer de forma plena y en condiciones de igualdad sus derechos, y participar plena y efectivamente en la vida política y pública en igualdad de condiciones, la Sala Superior ha ordenado una serie de acciones afirmativas, para:

1. Garantizar el acceso a las personas con discapacidad para participar en los procesos electorales de elección popular mediante herramientas tecnológicas como lo es el formato audible y braille.
2. Adoptar las medidas necesarias para garantizar que las personas con discapacidad puedan ejercer sus derechos político-electorales de forma efectiva y en igualdad en los Congresos Locales.
3. Beneficiar a mujeres con discapacidad sin vulnerar el derecho de los hombres, en virtud de que el principio de paridad no implica un menoscabo en su perjuicio.
4. Acreditar la condición de discapacidad permanente con la documentación idónea para proteger a las personas destinatarias de las acciones afirmativas.

---

<sup>1</sup> Ver sentencia SUP-JDC-10263/2020

<sup>2</sup> **Artículo 5.3. Igualdad y no discriminación.** A fin de promover la igualdad y eliminar la discriminación, los Estados Partes adoptarán todas las medidas pertinentes para asegurar la realización de ajustes razonables.



5. Vincular al Congreso de la Unión a implementar medidas relacionadas con los derechos político - electorales de las personas con discapacidad para el próximo proceso electoral federal 2023-2024.
6. Garantizar la paridad de género y la paridad flexible, así como las restantes acciones afirmativas, en particular la de personas con discapacidad.

Con base en las sentencias emitidas en la materia (Anexo 2) y en los razonamientos ahí vertidos, la Sala Superior refrenda su compromiso para garantizar los derechos político-electorales de personas con discapacidad.



### 3. Acciones afirmativas para personas migrantes

Las personas migrantes como grupo minoritario en desventaja han sido objeto de múltiples pronunciamientos por parte de la Sala Superior con el fin de garantizar sus derechos político-electorales de representación, a la luz de los principios del multiculturalismo previsto en el artículo 2 de la Constitución general el cual reconoce a la nación mexicana como una comunidad política pluricultural. A partir de ello, la Sala Superior ha ordenado una serie de acciones afirmativas para:

1. Reconocer el derecho de participación y representación política de un grupo subrepresentado al considerar como inconstitucional el acto legislativo que eliminó la figura de la diputación migrante.
2. Garantizar la participación de las personas migrantes en los procesos electorales reservando los primeros lugares en las listas de representación proporcional.
3. Establecer diversos criterios importantes respecto a la forma en que deben contabilizarse las acciones afirmativas, como la obligación de cumplir con la implementación de estas con independencia de haber garantizado otras como la paridad de género.
4. Confirmar la constitucionalidad de la normativa que dispone que para tener derecho a la asignación de diputaciones por el principio de representación proporcional es necesario postular una candidatura a diputación migrante, constituye una medida constitucional, idónea, proporcional y razonable, además de que se encuentra dentro de la libertad configurativa del Poder Legislativo.
5. Sostener el criterio respecto a la necesidad de acreditar la residencia en el extranjero para que proceda el registro de las candidaturas migrantes, lo que garantiza y protege el derecho de quienes ostentan dicha calidad.
6. Establecer que la residencia efectiva en el extranjero se puede acreditar al demostrar un vínculo con la comunidad migrante que justificará la postulación a través de dicha medida afirmativa. Asimismo, se han pronunciado sobre los medios idóneos para acreditar dicha vinculación con el estado de origen y la comunidad.

La Sala Superior ha establecido, por tanto, el derecho de las personas migrantes a participar en la representación política de su país de origen, siempre que mantengan un vínculo con él. Esto se puede constatar en las sentencias que ha dictado al respecto (**Anexo 3**) y en los argumentos que ha expuesto en ellas.



#### 4. Acciones afirmativas para personas indígenas

La implementación de acciones afirmativas, constituye un instrumento idóneo para concretizar el pluralismo nacional, cuya optimización emana de un mandato constitucional expreso y de diversos tratados de los cuales el Estado Mexicano es parte, condición que se advierte de la interpretación integral de dichas normas, en donde existe coincidencia respecto a la obligación de que, a través de acciones encomendadas al Estado, se pugne por la prevalencia del principio de igualdad y no discriminación.

Las referidas medidas, posibilitan que personas pertenecientes a minorías tengan el derecho efectivo de participación en la vida cultural, religiosa, social, económica y pública. En el caso particular de las personas indígenas, la implementación de acciones afirmativas tiene como fin hacer realidad la igualdad material y, por tanto, la representación y participación política en condiciones de equidad.

A partir de ello, la Sala Superior ha ordenado una serie de acciones afirmativas para personas indígenas, con el objeto de:

1. Garantizar la participación gradual de las mujeres en las asambleas electivas de las comunidades indígenas;
2. Aumentar el número de distritos para el registro de candidaturas de personas indígenas en el Congreso de la Unión;
3. Garantizar a las mujeres indígenas, el acceso efectivo y en una proporción real al grupo o comunidad indígena al que pertenecen, a cargos de elección popular;

Así también la Sala Superior ha emitido criterios orientadores para las autoridades electorales locales y federales, relativas a evaluar la implementación de acciones afirmativas que permitan la representación y participación efectiva en la vida política de los pueblos y comunidades indígenas, atendiendo entre otras cuestiones:

- i)* El porcentaje poblacional que representen dichos grupos;
- ii)* El número de integrantes que corresponden a los órganos legislativos y municipales materia de la elección, para analizar la viabilidad de la implementación de una acción afirmativa;
- iii)* La participación histórica de la ciudadanía indígena en los cargos en cuestión, para visualizar las posibilidades reales que han tenido las comunidades y pueblos indígenas de acceder a cargos de elección popular por la vía partidaria; y
- iv)* La diversidad de grupos, etnias o comunidades indígenas existentes, para conocer la diversidad de ideologías dentro de dichas comunidades.



De esta manera, a partir de las resoluciones emitidas en la materia (**Anexo 4**), la Sala Superior busca garantizar las medidas necesarias que permitan lograr la inclusión de la población indígena y/o afroamericana en los cargos de elección popular. Lo anterior, salvaguardando los derechos político-electorales de las personas indígenas, respetando a su vez, otros postulados constitucionales como el de igualdad material, no discriminación y el pluricultural.



## 5. Acciones afirmativas para personas LGBTQ+

Las personas que pertenecen a la comunidad LGBTQ+ forman parte de un grupo históricamente desaventajado que, a la fecha, se encuentra en una especial situación de vulnerabilidad. En esa virtud, la Sala Superior se ha pronunciado, al resolver distintos asuntos, a favor de garantizar la protección y defensa de sus derechos político-electorales. A partir de ello, se han ordenado una serie de acciones afirmativas para abordar la discriminación indirecta y estructural que resiente dicha comunidad, y derivado de ello se han emitido los siguientes criterios:

1. La Sala Superior determinó que la cuota de la acción afirmativa LGBTQ+ está prevista en la Constitución y en los tratados internacionales en materia de derechos humanos, que integran el catálogo constitucional de los derechos humanos, aunado a que su implementación y ejercicio no vulnera el principio de paridad de género.
2. Ha sostenido que aquellos partidos cuyos estatutos prohíben o desconocen la postulación de candidaturas por esta cuota cometen actos discriminatorios, contrarios al artículo 1° de nuestra Constitución general.
3. En su momento, determinó la existencia de una omisión legislativa, a cargo del Congreso de la Unión, consistente en la implementación de mecanismos para garantizar el ejercicio de los derechos político-electorales.
4. También se pronunció respecto a la no colisión entre los derechos de todos los grupos en situación de vulnerabilidad, pues la garantía de los derechos de uno de los grupos no justifica afectar los derechos de otro.
5. Finalmente, ha establecido que existe el tiempo suficiente para adoptar medidas afirmativas durante el proceso electoral, siempre que no se hubieran aprobado los registros de candidaturas.

Con base en las sentencias emitidas por la Sala Superior respecto a esta acción afirmativa (**Anexo 5**) es posible advertir que la cuota LGBTQ+ está reconocida y garantizada en el bloque constitucional de los derechos humanos, que en su aplicación debe armonizarse con otras acciones afirmativas, principios y valores reconocidos en la norma fundamental y que el Congreso deberá desarrollar su contenido en la legislación secundaria.



## 6. Acciones afirmativas a favor de las mujeres

La obligación de garantizar los derechos político-electorales de las mujeres, no se cumple con la sola expedición de normativa que reconozca formalmente derechos políticos de las mujeres, sino requiere que el Estado adopte las medidas necesarias para garantizar su pleno ejercicio, considerando la situación de discriminación histórica de la que han sido objeto.

De esta manera, se puede afirmar que las autoridades administrativas electorales pueden emitir normas reglamentarias con el objeto de tornar plenamente efectivo el derecho constitucional y convencional a la igualdad, garantizando el principio de paridad de género mediante la adopción de medidas para hacerlo efectivo cuando sea necesario. Al respecto, la Sala Superior ha sido un órgano garante de los derechos político-electorales de las mujeres, mediante la emisión de criterios y acciones afirmativas que buscan compensar las situaciones de discriminación y exclusión que han vivido las mujeres a lo largo de la historia, y que limitan su acceso a los espacios de poder y decisión. Lo anterior como a continuación se precisa:

1. Las autoridades administrativas electorales, pueden implementar acciones afirmativas adicionales a las legislativas, siempre que justifiquen debidamente la insuficiencia de esa medida, ello para garantizar el mandato de paridad de género, tomando en cuenta todos los valores o principios fundamentales que están implicados.
2. La regla de ajuste en la asignación de regidurías de representación proporcional solo debe aplicarse en beneficio de las mujeres. Una interpretación neutral puede llevar a reducir el número de mujeres en los órganos de gobierno lo que contravendría el efecto útil y la finalidad que se persigue con las acciones afirmativas.
3. Es idónea la medida que permita que un mayor número de mujeres pueda acceder a un puesto jerárquicamente relevante, la acción afirmativa permite que más mujeres aspiren y lleguen a esa posición. Ello es razonable y necesario para que los órganos representativos y específicamente el puesto jerárquico de una Presidencia Municipal refleje la composición social y genere un efecto espejo que revalorice a la mujer en la distribución del poder político.
4. Las autoridades administrativas en materia electoral sí pueden implementar acciones afirmativas al ser un mandato de optimización previsto en la Constitución cuando exista una base razonable que lo justifique.
5. Es conforme a derecho la medida que establece la posibilidad de la integración de fórmulas mixtas. Cuando la candidatura propietaria sea de género masculino, su suplente podrá ser de cualquier género, a la luz del fin constitucional de alcanzar la igualdad material en la integración de los órganos de representación popular, porque permite una mayor participación política de la mujer.



6. La medida de la alternancia es un medio para lograr el acceso efectivo de las mujeres a los cargos de elección popular, de forma que, si esta medida tuvo una incidencia positiva en la integración del órgano legislativo, esa integración debe preservarse.
7. Todas las autoridades del Estado mexicano, incluido el Consejo General del INE tienen la obligación de garantizar la igualdad entre mujeres y hombres y, en consecuencia, deben establecer las acciones afirmativas que consideren necesarias para contrarrestar el contexto de desigualdad bajo el cual se pudiera desarrollar un determinado proceso de designación.
8. En la integración de autoridades electorales se debe garantizar el derecho de las mujeres al acceso a los cargos públicos, es un deber constitucional y convencional implementar acciones para garantizar la igualdad material.
9. Por primera vez con base en la reforma 2019 de “Paridad en todo” y en el principio de alternancia, el INE quedará presidido por una mujer, previamente se había reconocido, por ejemplo, en el estado de Aguascalientes, la validez de las acciones afirmativas que permite la rotación en los cargos de mayor jerarquía en la conformación los órganos electorales.

El Tribunal Electoral como órgano garante de los derechos político-electorales de las mujeres ha desarrollado diversos criterios que han sido fundamentales para alcanzar un avance progresivo del principio de igualdad formal y material. **(Anexo 6)** Las mujeres han sido piezas clave en el impulso de la justicia, así como en todos los ámbitos en los que ha sido inminente su participación.