

La justicia electoral transformadora frente a las acciones afirmativas en México

Licda. Pamela Tonatzin Romero Gama

Licenciada en Derecho por la Universidad Michoacana de San Nicolás Hidalgo

Vocal de Organización Electoral

10 Junta Distrital Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral (INE) en el estado de Jalisco

pamela.romero@ine.mx

Mtro. Juan Francisco Mariscal Bautista

Maestro en Derecho y Abogado por la Universidad de Guadalajara

Vocal Secretario

06 Junta Distrital Ejecutiva del INE en el estado de Jalisco

juan.mariscal@ine.mx

Septiembre 2026

Introducción

En los últimos años, la progresividad de las acciones afirmativas en México ha experimentado un desarrollo constante dentro del sistema político-electoral. Mujeres, pueblos indígenas, personas con discapacidad, personas de la diversidad sexual, personas afromexicanas, juventudes y personas migrantes forman parte de los grupos históricamente excluidos que, paulatinamente, han adquirido mayor visibilidad y representación política.

Las reformas constitucionales, lineamientos electorales y criterios jurisdiccionales orientados a combatir la desigualdad estructural no han estado exentos de conflictividad electoral. En este contexto, las resoluciones emitidas por los órganos jurisdiccionales han trascendido la tutela estricta de la legalidad para consolidarse como mecanismos de garantía de los derechos humanos y protección de la igualdad sustantiva.

Así, las acciones afirmativas se han configurado como instrumentos jurídicos dirigidos a corregir desigualdades históricas en el acceso al poder político, mediante interpretaciones sustentadas en el principio pro persona, la igualdad sustantiva y el control de convencionalidad.

No obstante, la justicia electoral mexicana enfrenta actualmente el desafío de transitar de una visión predominantemente procedimental hacia una justicia electoral transformadora, capaz de garantizar no solo el acceso formal a las candidaturas, sino también una representación política auténticamente incluyente. Este proceso enfrenta nuevos retos vinculados con la autoadscripción calificada, la simulación partidista, la sobrerrepresentación y los límites constitucionales de las acciones afirmativas dentro de una democracia constitucional plural y multicultural.

1. El sistema político electoral como marco de la representación democrática

Un sistema político electoral puede definirse como el conjunto de normas, instituciones y prácticas que regulan la competencia política y la elección de representantes en un país o región (TEPJF, 2010). Sartori (2005) lo entiende como el conjunto de reglas y procedimientos que gobiernan la competencia electoral y la asignación de escaños, mientras que Nohlen (2008) subraya que dichas reglas determinan la manera en que los votos ciudadanos se convierten en escaños legislativos o en cargos de gobierno. De ambas definiciones se desprende que todo sistema electoral está compuesto, cuando menos, por reglas de votación, un electorado, mecanismos de competencia y un procedimiento de asignación de cargos, elementos que adquieren particularidades propias en cada contexto histórico, jurídico y social.

El sistema electoral mexicano combina, tanto en el ámbito federal como en el local, los principios de mayoría relativa y representación proporcional. La Cámara de Diputados se integra por 500 escaños, 300 de mayoría relativa y 200 de representación proporcional distribuidos en cinco circunscripciones plurinominales, mientras que el Senado se compone de 128 integrantes electos por los principios de mayoría relativa, primera minoría y representación proporcional. Este diseño mixto responde a la búsqueda de un equilibrio entre gobernabilidad y pluralidad, en línea con lo que Lijphart (1995) advierte respecto de la influencia que el tipo de sistema de votación tiene sobre la representación política y la distribución del poder.

El sistema mexicano se ha construido a partir de un proceso de reformas sucesivas, desde 1977 y hasta 2026 que, en conjunto, transformaron un régimen de partido hegemónico en un sistema plural y competitivo. Lujambio (2001) sostiene que dichas reformas fueron resultado de presiones sociales, negociaciones entre partidos y crisis de legitimidad, mientras que Woldenberg (2000) destaca que la creación del Instituto Federal Electoral en 1990 y su posterior ciudadanización en 1996 representaron el tránsito hacia un árbitro electoral autónomo del Poder Ejecutivo. La reforma de 2014, en particular, dio origen al Instituto Nacional Electoral (INE) y homologó buena parte de los procedimientos electorales en todo el país, sin llegar a suprimir a los organismos públicos locales electorales (Ugalde, 2015).

En el ámbito local, los sistemas políticos de las entidades federativas replican, con matices, la lógica mixta del sistema federal, considerando congresos unicamerales, con diputaciones de mayoría relativa y de representación proporcional.

Este diseño institucional, sin embargo, no puede analizarse de manera aislada de los actores y relaciones sociales que le dan contenido. Como advierten Fraser (2008) y Young (2000), una democracia auténticamente inclusiva debe atender a las barreras estructurales que impiden la participación de determinados grupos sociales, entre ellos las mujeres, los pueblos indígenas, las personas con discapacidad y los sectores empobrecidos. En este sentido, es necesario el análisis de las acciones afirmativas, entendidas como los instrumentos jurídicos que buscan traducir ese compromiso de inclusión en representación política efectiva.

2. El fundamento de derechos humanos de las acciones afirmativas

La reforma constitucional en materia de derechos humanos, publicada el 10 de junio de 2011, constituye el punto de inflexión normativo que permite comprender la exigibilidad de las acciones afirmativas en el sistema electoral mexicano. A partir de dicha reforma, el artículo 1º constitucional reconoció que todas las personas gozarán de los derechos humanos contenidos tanto en la Constitución como en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano es parte, y estableció los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, así como el principio de interpretación conforme y pro persona (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2011).

Este nuevo paradigma tuvo un efecto inmediato sobre la naturaleza del derecho electoral, que dejó de concebirse exclusivamente como un derecho de corte administrativo o procedimental para integrarse plenamente al derecho constitucional de los derechos humanos. Ferrajoli (2011) sostiene que los derechos fundamentales constituyen límites sustanciales a la democracia, en tanto ninguna decisión mayoritaria puede vulnerarlos legítimamente; bajo esta lógica, los derechos político-electorales de votar, ser votado, asociarse y participar en los asuntos públicos, han sido reconocidos como derechos humanos cuyo ejercicio efectivo constituye condición indispensable de la democracia constitucional.

El principio de igualdad, sin embargo, no puede entenderse en su sola dimensión formal. La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que dicho principio no prohíbe todo trato diferenciado, sino únicamente aquel que carece de justificación constitucional objetiva y razonable (SCJN, 2018), lo que ha permitido validar constitucionalmente las acciones afirmativas al considerarlas medidas razonables, proporcionales y orientadas a corregir desigualdades estructurales. De esta manera, la igualdad sustantiva se erige como criterio interpretativo que exige, en determinados contextos, tratamientos diferenciados para alcanzar resultados equitativos, sin que ello suponga una forma de discriminación inversa (SCJN, 2018).

En el plano convencional, el artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos reconoce el derecho de la ciudadanía a participar en la dirección de los asuntos públicos y a tener acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país, mientras que su artículo 1.1 prohíbe la discriminación por cualquier condición social (OEA, 1969). La Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha precisado que la igualdad formal ante la ley resulta insuficiente para garantizar la igualdad real en el ejercicio de los derechos políticos, de modo que los Estados están obligados a adoptar medidas especiales de carácter temporal en favor de los grupos históricamente discriminados (CIDH, 2011). En sentido análogo, la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer dispone que las medidas especiales de carácter temporal orientadas a acelerar la igualdad de facto entre hombres y mujeres no se considerarán discriminatorias (ONU, 1979).

Respecto de los pueblos indígenas, el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, ratificado por México en 1990, obliga a consultar a los pueblos interesados mediante procedimientos apropiados cada vez que se prevean medidas susceptibles de afectarles directamente, y reconoce su derecho a conservar sus costumbres e instituciones propias (OIT, 1989). A su vez, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas de 2007 reconoce el derecho de dichos pueblos a participar en la adopción de decisiones que afecten sus derechos, por conducto de representaciones elegidas conforme a sus propios procedimientos (ONU, 2007).

Este entramado normativo internacional constituye, junto con la Constitución, el bloque de constitucionalidad que ha permitido a los órganos jurisdiccionales electorales mexicanos fundamentar la obligatoriedad de acciones afirmativas incluso ante la ausencia de disposición legal expresa (Ferrer Mac-Gregor, 2011).

3. Concepto, evolución y grupos beneficiarios de las acciones afirmativas en México

El concepto de acción afirmativa surge en el derecho comparado como respuesta a la insuficiencia de la igualdad formal para garantizar el goce efectivo de los derechos fundamentales. La doctrina jurídica ha desarrollado al menos tres acepciones complementarias, como medida compensatoria de una deuda histórica del Estado con determinados grupos sociales (Carbonell, 2014); como herramienta de inclusión democrática orientada a ampliar la pluralidad de voces en los órganos de representación (Dworkin, 2000); y como garantía de derechos humanos, esto es, como obligación positiva del Estado exigida cuando persisten desigualdades estructurales, según ha señalado el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial de la ONU (2000).

Un rasgo definitorio de las acciones afirmativas es su carácter temporal. No están diseñadas para perpetuarse indefinidamente, sino para subsistir en tanto persistan las condiciones de desigualdad que las justifican. La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que estas medidas deben mantenerse hasta alcanzar condiciones reales de igualdad, momento en el cual pierden su justificación constitucional (Corte IDH, 2012), criterio que ha sido retomado por el TEPJF al exigir la evaluación periódica de su necesidad con base en datos empíricos y contextuales.

En México, el ejercicio de los derechos políticos estuvo, durante buena parte del siglo XX, formal y materialmente restringido a determinados sectores de la población; el derecho al voto de las mujeres, por ejemplo, no fue reconocido sino hasta 1953 (INE, 2017), lo que evidencia que la sola proclamación de igualdad jurídica resultó insuficiente para revertir siglos de exclusión estructural.

Las primeras aproximaciones a lo que hoy se reconoce como acciones afirmativas surgieron de manera incipiente en la década de 1990: el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) de 1996 incluyó una recomendación no vinculante para promover una mayor participación femenina en las candidaturas, modelo que evidenció rápidamente sus límites, pues los partidos políticos eludieron sistemáticamente dichas recomendaciones (TEPJF, 2009). Fue hasta la reforma de 2002 cuando se estableció una cuota obligatoria del 30% para candidaturas de un género no mayoritario (Zaremborg, 2009).

El punto de inflexión más relevante en la materia es la reforma constitucional de 2014, que incorporó al artículo 41 de la Constitución federal el principio de paridad de género, exigiendo que los partidos políticos incluyeran a hombres y mujeres en forma alternada y en igual número en las candidaturas a cargos de elección popular. La reforma de 2019 extendió el principio paritario a la integración de los órganos del Estado en todos los niveles de gobierno, lo que se conoce como paridad en todo (CPEUM, 2019). La SCJN y el TEPJF han sostenido que, a diferencia de otras acciones afirmativas, la paridad de género no constituye una medida transitoria, sino un principio estructural del sistema democrático mexicano derivado del derecho a la igualdad sustantiva (SCJN, 2019; TEPJF, 2015).

A partir de este precedente, y bajo el nuevo paradigma constitucional de derechos humanos, las autoridades electorales han extendido progresivamente el catálogo de acciones afirmativas hacia otros grupos históricamente excluidos: pueblos y comunidades indígenas, personas con discapacidad, personas de la diversidad sexual, personas migrantes, personas afromexicanas y juventudes. El INE, con base en su facultad reglamentaria, ha emitido acuerdos que obligan a los partidos políticos a postular candidaturas de dichos grupos, y el TEPJF ha validado constitucionalmente estas medidas al considerar que la subrepresentación sistemática de tales

grupos constituye una violación estructural al derecho de participación política en condiciones de igualdad (TEPJF, 2021).

Entre los criterios jurisprudenciales más relevantes destaca el reconocimiento de la autoadscripción calificada para candidaturas indígenas, que exige acreditar un vínculo real con la comunidad representada, así como la prohibición expresa de la simulación en el cumplimiento de estas medidas (TEPJF, 2022).

4. Las obligaciones directas impuestas por la reforma electoral de 2026 en materia de acciones afirmativas

Como ya se refirió, en ausencia de una base legal expresa, ha sido la vía jurisdiccional y, en menor medida, los lineamientos administrativos del INE y de los institutos locales lo que ha sostenido la exigibilidad de las acciones afirmativas para grupos distintos al género. Resulta indispensable, por ello, examinar si el proceso de reforma electoral abierto en 2026 modificó este panorama al elevar dichas medidas a rango constitucional, tal como se había planteado originalmente.

La iniciativa proponía modificar once artículos de la Constitución y entre sus contenidos más relevantes se encontraba la incorporación expresa al artículo 41, Base I, de la obligación de los partidos políticos y de las autoridades electorales de garantizar acciones afirmativas en la selección y postulación de candidaturas en favor de personas, pueblos y comunidades indígenas, personas afroamericanas y otros grupos históricamente subrepresentados (Presidencia de la República, 2026; Holland & Knight, 2026).

De haberse aprobado, esta disposición habría trasladado al texto constitucional una práctica que, como se documentó en los apartados anteriores, el INE y los organismos públicos locales electorales habían desarrollado hasta entonces mediante acuerdos administrativos y criterios jurisprudenciales, dotándola de una obligatoriedad directa e inmediata frente a partidos y autoridades, y no solamente derivada de la interpretación judicial del bloque de constitucionalidad.

Sin embargo, esta iniciativa no alcanzó la mayoría calificada exigida, por lo que fue desechada (La Jornada, 2026a; El Financiero, 2026). En consecuencia, la propuesta de constitucionalizar de

manera directa las acciones afirmativas para pueblos indígenas, personas afromexicanas y otros grupos subrepresentados no se incorporó al orden constitucional mexicano.

De forma posterior, la presidencia de la República remitió una segunda propuesta de alcance más acotado, que eliminó los cambios relativos a la integración del Congreso, entre ellos lo referente a la constitucionalización de las acciones afirmativas prevista en el artículo 41. Este segundo paquete sí alcanzó la mayoría calificada en ambas Cámaras y fue avalado por las legislaturas locales necesarias para su publicación en el Diario Oficial de la Federación el 24 de abril de 2026 (Senado de la República, 2026; Diario Oficial de la Federación, 2026).

En lo que interesa a este trabajo, se reformó el artículo 115 constitucional, mismo que condiciona la integración de los ayuntamientos a los principios de paridad de género vertical y horizontal, perspectiva de género e igualdad sustantiva, pero no reproduce la obligación explícita, contenida en la iniciativa original, de garantizar acciones afirmativas para personas indígenas, afromexicanas, con discapacidad, de la diversidad sexual o juventudes.

Además, existía una propuesta de reforma que proponía constitucionalizar las acciones afirmativas electorales, bajo el argumento de que ello dotaría de estabilidad al sistema electoral y reduciría su judicialización (Cámara de Diputados, 2026). Dicha iniciativa fue impulsada por diversos institutos electorales locales, a fin de que las acciones afirmativas fueran incorporadas de manera obligatoria en el marco legal.

Por tanto y a diferencia de la paridad de género, que desde las reformas constitucionales de 2014 y 2019 posee ya un fundamento expreso en el texto constitucional, las acciones afirmativas para pueblos indígenas, personas con discapacidad, personas de la diversidad sexual, personas afromexicanas y juventudes carecen, hasta la fecha, de una obligación constitucional directa equivalente.

Su exigibilidad continúa dependiendo de la interpretación que los órganos jurisdiccionales electorales hacen del bloque de constitucionalidad, así como de los lineamientos administrativos que, año con año, emiten el INE y los organismos públicos locales electorales.

5. La justicia electoral transformadora

En el derecho constitucional comparado se distingue entre las sentencias de efectos individuales, que se limitan a resolver el conflicto planteado por las partes, y las sentencias de justicia estructural o transformadora, que ordenan modificaciones de carácter general y permanente en el diseño institucional, con el propósito de remover las causas de fondo de una violación sistemática de derechos (Gargarella, 2014).

Estas últimas suelen presentarse ante omisiones legislativas o administrativas persistentes, y generan una relación de supervisión jurisdiccional prolongada entre el tribunal y la autoridad obligada a cumplir.

La justicia electoral transformadora es un enfoque judicial y doctrinal que establece que los tribunales electorales no deben limitarse a ser árbitros pasivos o meros validadores de casillas. En su lugar, postula que las autoridades jurisdiccionales tienen la obligación activa de dismantelar las desigualdades estructurales que impiden el ejercicio real y equitativo de los derechos políticos de las personas (Otálora, 2025).

Así las cosas, a diferencia de una resolución correctiva, una sentencia con perspectiva transformadora busca generar un impacto permanente en el sistema político. Busca cambiar la cultura de los partidos políticos y moldear el diseño de las leyes futuras.

6. El referente interamericano: el caso Yatama vs. Nicaragua

La sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso Yatama vs. Nicaragua, emitida el 23 de junio de 2005, constituye el precedente internacional más relevante en materia de derechos políticos de pueblos indígenas y ha influido, directa o indirectamente, en la jurisprudencia electoral mexicana. En dicho caso, el Consejo Supremo Electoral de Nicaragua excluyó de la contienda municipal a candidaturas de la organización indígena YATAMA al exigir requisitos formales que desconocían las prácticas consuetudinarias y los sistemas organizativos propios de las comunidades indígenas (Corte IDH, 2005).

La Corte sostuvo que el Estado nicaragüense violó los derechos políticos consagrados en el artículo 23 de la Convención Americana, al no adoptar medidas que permitieran a los pueblos indígenas participar conforme a sus propias tradiciones y estructuras organizativas, y al imponer requisitos formales que, aunque aparentemente neutros, tenían efectos excluyentes (Corte IDH, 2005).

Este criterio resulta especialmente relevante para el caso michoacano, pues evidencia que la exclusión política no siempre proviene de normas expresamente discriminatorias, sino también de requisitos formales que, en apariencia neutrales, no atienden a las particularidades culturales de los grupos históricamente excluidos.

Con todo, subsisten diferencias importantes entre ambos escenarios. Mientras que en Yatama la Corte ordenó reformas legislativas integrales para garantizar la participación indígena conforme a usos y costumbres, los mecanismos de autoadscripción calificada adoptados por el INE y los organismos públicos locales han sido criticado por burocratizar la participación, y los resultados prácticos siguen mostrando una persistente subrepresentación.

7. Ejemplos de acciones afirmativas en México

El análisis algunas de las acciones afirmativas en México, permite dimensionar los alcances y límites del modelo electoral mexicano. En Oaxaca, aproximadamente el 70% de sus 570 municipios se rige por sistemas normativos indígenas o de usos y costumbres para la elección de sus autoridades municipales, reconocimiento que tiene rango constitucional en el artículo 25 de la Constitución local (Constitución Política del Estado de Oaxaca, 2021; IEPCO, 2020).

Este modelo ha permitido una institucionalización mayor de la representación indígena, aunque no está exento de tensiones no resueltas entre el respeto a los sistemas normativos propios y la garantía de los derechos políticos individuales, particularmente de las mujeres indígenas al interior de las comunidades (Sonnleitner, 2013).

La Ciudad de México ha desarrollado un modelo caracterizado por la diversidad de grupos beneficiarios, incluyendo de manera expresa a la población afroamericana desde el Proceso Electoral 2017-2018 (IECM, 2021).

En Jalisco se han desarrollado criterios de interseccionalidad orientados a reconocer la complejidad de las identidades de los grupos beneficiarios, aunque sin que ello se traduzca todavía en una efectividad real de la representación (IEPCJ, 2021).

El Estado de México, en cambio, ha privilegiado la incorporación de candidaturas de acción afirmativa en las listas de representación proporcional, lo que facilita el acceso formal al cargo, pero genera un problema estructural distinto, la dependencia de estas candidaturas respecto de las dirigencias partidistas que determinan el orden de las listas, en detrimento de vínculos de representación directa con sus comunidades (IEEM, 2021; Cárdenas Gracia, 2010).

En Michoacán, el modelo vigente combina candidaturas de mayoría relativa y de representación proporcional, sin que exista todavía evidencia sistematizada sobre cuál de las dos vías resulta más efectiva para consolidar una representación política sustantiva de los grupos beneficiarios.

8. La simulación como principal riesgo del modelo

Uno de los problemas más graves que enfrenta el sistema de acciones afirmativas electorales es la simulación, entendida como el conjunto de prácticas mediante las cuales los partidos políticos, o las propias candidaturas, aparentan cumplir con los requisitos formales sin que ello se traduzca en una representación política genuina de los grupos beneficiarios (Freidenberg, 2020).

Esta simulación adopta al menos tres modalidades: la postulación de candidaturas formalmente pertenecientes al grupo beneficiario pero controladas políticamente por las estructuras partidistas; la reserva de candidaturas de acción afirmativa en posiciones con escasas posibilidades reales de triunfo, ya sea en distritos históricamente adversos o en los últimos lugares de las listas plurinominales; y la declaración de pertenencia a un grupo beneficiario por personas sin vínculo real, facilitada por el criterio de autoadscripción (González Oropeza, 2021; Instituto Belisario Domínguez, 2021).

Las controversias sobre autoadscripción indígena constituyen, en este sentido, el litigio más complejo, pues obligan a equilibrar el respeto a la autodeterminación de los pueblos indígenas y

el derecho individual a definir la propia identidad, con la necesidad de garantizar que las candidaturas reservadas sean efectivamente ocupadas por personas con un vínculo comunitario genuino.

El tribunal electoral en Michoacán, ha desarrollado criterios complementarios a la mera declaración de autoadscripción, tales como el reconocimiento comunitario, el dominio de la lengua indígena y la participación en las estructuras de organización interna de los pueblos (TEEM, 2021) y en el caso de la representación de la diversidad sexual, los litigios han girado en torno a la acreditación de la pertenencia a la comunidad LGBTTTIQ+ y a su interacción con el reconocimiento legal del género autopercibido, particularmente tratándose de personas trans (TEEM, 2022).

9. Representación descriptiva frente a representación sustantiva

Un segundo problema de fondo se relaciona con la distinción clásica entre representación descriptiva y representación sustantiva (Pitkin, 1967). La primera hace referencia a la sola presencia de personas de un grupo determinado en los órganos de representación política; la segunda, a la actuación efectiva de las personas representantes en favor de los intereses del grupo al que pertenecen, independientemente de su pertenencia formal.

Las acciones afirmativas electorales están orientadas primordialmente a garantizar la representación descriptiva, sin que existan mecanismos que aseguren que las personas electas bajo estos esquemas promuevan efectivamente la agenda de sus comunidades una vez en el cargo (Sonnleitner, 2013).

Esta limitación exige complementar las acciones afirmativas electorales con mecanismos que fortalezcan la representación sustantiva, como programas de formación y acompañamiento para las candidaturas y personas representantes electas bajo esquemas de acción afirmativa, órganos consultivos que mantengan canales de comunicación permanente entre las comunidades y sus representantes, e indicadores que permitan evaluar el desempeño legislativo desde la perspectiva de los intereses de los grupos beneficiarios.

10. El problema de la temporalidad

Un tercer desafío se refiere a la temporalidad de las acciones afirmativas. Desde la perspectiva de los derechos humanos, estas medidas tienen, por definición, un carácter transitorio. El Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer ha señalado que deben mantenerse mientras sean necesarias y suspenderse cuando hayan logrado su objetivo (Comité CEDAW, 2004).

Sin embargo, los datos sobre la representación política de los grupos beneficiarios sugieren que la situación de desventaja estructural que da origen a estas medidas no ha sido corregida, por lo que su temporalidad no justifica, en el corto o mediano plazo, su supresión. De hecho, la tendencia jurisprudencial del TEPJF ha sido la de reforzar y ampliar, y no reducir, el alcance de las acciones afirmativas en cada proceso electoral (TEPJF, 2021).

Esta discusión tiene, además, implicaciones para el diseño normativo: un sistema que concibe estas medidas como esencialmente temporales tenderá a regularlas mediante acuerdos administrativos de vigencia limitada al proceso electoral específico, mientras que un sistema que reconoce su carácter potencialmente permanente tenderá a incorporarlas en la legislación electoral ordinaria, dotándolas de mayor estabilidad y certeza jurídica (Ríos Vega, 2021).

11. Perspectivas: hacia una democracia paritaria e intercultural

La principal recomendación de política pública que se desprende de este análisis es la necesidad de superar el actual modelo de implementación de acciones afirmativas mediante acuerdos administrativos, transitando hacia una regulación legislativa permanente.

La legislación electoral debería incorporar un capítulo específico que establezca, con rango de ley, los grupos beneficiarios, los porcentajes mínimos de candidaturas reservadas, los mecanismos de acreditación y las consecuencias del incumplimiento, dotando así al sistema de mayor estabilidad, legitimidad democrática y seguridad jurídica (Ríos Vega, 2021).

Asimismo, se requiere el fortalecimiento de los mecanismos de verificación del cumplimiento, mediante protocolos específicos que incorporen elementos de interlocución directa con las comunidades indígenas y otros grupos beneficiarios, y el establecimiento de un registro que

permita dar seguimiento a los resultados obtenidos por cada grupo en cada proceso electoral. La evaluación de la efectividad de las acciones afirmativas debe ir más allá del cumplimiento formal de los porcentajes reservados, e incorporar indicadores sobre el impacto real en la representación sustantiva de los grupos beneficiarios.

La construcción de una democracia paritaria e intercultural implica no solamente la paridad entre hombres y mujeres, sino la participación igualitaria y equilibrada de todos los grupos que integran la sociedad (Consejo de Europa, 2016). Ello supone el reconocimiento de su pluriculturalidad y la adopción de nuevas medidas orientadas a grupos cuya representación sigue siendo prácticamente inexistente, como la población afromexicana y las personas mayores, así como el fortalecimiento de la formación cívica de la ciudadanía y de las organizaciones de la sociedad civil que trabajan por la inclusión política.

En materia de acciones afirmativas, el carácter transformador de la justicia electoral no puede identificarse únicamente con la emisión de resoluciones que amplíen formalmente las posibilidades de acceso de los grupos históricamente excluidos a las candidaturas y cargos de elección popular. Su alcance debe analizarse también a partir de su capacidad para incidir sobre las condiciones estructurales que han producido y reproducido su subrepresentación política.

Desde esta perspectiva, la intervención jurisdiccional adquiere una dimensión transformadora cuando, además de reparar una vulneración concreta de derechos político-electorales, genera criterios capaces de modificar prácticas institucionales y partidistas que obstaculizan el ejercicio efectivo del derecho a ser votado en condiciones de igualdad. Así ha ocurrido con la progresiva incorporación de acciones afirmativas, el desarrollo de criterios sobre autoadscripción calificada y la adopción de mecanismos dirigidos a evitar la simulación en su cumplimiento.

Sin embargo, la sola presencia de personas pertenecientes a grupos históricamente excluidos en los órganos de representación no permite afirmar, por sí misma, que se haya producido una transformación sustantiva del sistema político. La inclusión formal constituye un presupuesto indispensable, pero no necesariamente suficiente, pues subsisten prácticas de simulación, obstáculos para una representación efectiva y una dependencia importante de criterios

jurisdiccionales y disposiciones administrativas cuya vigencia se redefine en cada proceso electoral.

Por ello, una concepción transformadora de la justicia electoral exige analizar las acciones afirmativas no solamente desde la perspectiva de su cumplimiento formal, sino también a partir de sus resultados y de su capacidad para disminuir las condiciones de exclusión que justificaron su adopción. Bajo esta lógica, el reto de la justicia electoral no consiste únicamente en abrir espacios de participación, sino en contribuir a que esos espacios se traduzcan en una representación política auténticamente incluyente.

Conclusiones

El análisis desarrollado permite sostener que la justicia electoral ha operado como un mecanismo de justicia estructural o transformadora frente a la omisión del legislador y de la autoridad administrativa electoral en materia de inclusión política. Ante la ausencia de una base legal expresa, los tribunales electorales han optado por interpretaciones expansivas de las obligaciones constitucionales y convencionales del Estado, ordenando la implementación de un sistema permanente de acciones afirmativas para personas indígenas, con discapacidad, de la diversidad sexual y juventudes, más allá de la paridad de género ya reconocida por el marco legal.

Este proceso confirma la hipótesis planteada al inicio de este trabajo, en ausencia de voluntad legislativa suficiente, ha sido la vía jurisdiccional la que ha permitido avanzar en el reconocimiento de la representación política de grupos históricamente excluidos, replicando a escala local la lógica que a nivel nacional ha caracterizado la relación entre el TEPJF y el INE, y que encuentra su fundamento último en el bloque de constitucionalidad derivado de la reforma de 2011 y en precedentes interamericanos como el caso *Yatama vs. Nicaragua*.

No obstante, la judicialización de la inclusión política no ha resuelto, por sí sola, los problemas de fondo. La simulación en sus distintas modalidades, la persistencia de una representación mayoritariamente descriptiva sobre la sustantiva, y la falta de una regulación legislativa permanente que dote de estabilidad al sistema, constituyen desafíos que exigen una acción coordinada entre los órganos jurisdiccionales, el legislador local, las autoridades administrativas

electorales y la propia sociedad civil. Solo mediante esta acción conjunta será posible transitar de una inclusión formal hacia una democracia paritaria e intercultural, en la que la representación política refleje efectivamente la diversidad social del país.

En este sentido, resulta necesario avanzar hacia un modelo de evaluación de las acciones afirmativas que permita determinar no solamente su cumplimiento, sino su efectividad para corregir las condiciones de subrepresentación que justificaron su implementación. La verificación del número de candidaturas postuladas o del cumplimiento de los requisitos de pertenencia al grupo beneficiario constituye apenas una primera dimensión de análisis, pues acredita el cumplimiento formal de la medida, pero no necesariamente sus resultados.

Por ello, la evaluación debería extenderse al momento posterior al proceso electoral e incorporar indicadores que permitan identificar, por cada grupo beneficiario, las candidaturas postuladas, su ubicación en distritos o posiciones efectivamente competitivas, el número de personas que accedieron al cargo, la variación de su presencia en los órganos de representación respecto de procesos electorales anteriores y, en su caso, las prácticas de simulación detectadas durante la implementación de la medida. De esta manera sería posible distinguir entre el cumplimiento meramente formal de una acción afirmativa y su capacidad efectiva para disminuir la subrepresentación política.

Los resultados de esta evaluación deberían constituir un insumo para el diseño de las medidas aplicables en procesos electorales posteriores. Si una acción afirmativa no produce una reducción verificable de la subrepresentación, su cumplimiento formal no debería considerarse suficiente, sino que correspondería revisar su diseño, los espacios en los que se aplica o la intensidad de la medida. En sentido contrario, su modificación o eventual supresión debería sustentarse en evidencia objetiva de que las condiciones de desigualdad estructural que motivaron su adopción han sido superadas.

Bajo esta perspectiva, la temporalidad de las acciones afirmativas no debe entenderse como la determinación anticipada de su vigencia, sino como la obligación de evaluar periódicamente las condiciones que justifican su existencia. Así, el carácter transformador de la justicia electoral no

se mediría por la multiplicación indefinida de medidas afirmativas, sino por su capacidad para generar resultados verificables que reduzcan progresivamente las condiciones de exclusión política que hicieron necesaria su implementación.

La evaluación integral de las acciones afirmativas requiere, además, definir un mecanismo que garantice independencia respecto de las instituciones y actores cuya actuación forma parte del fenómeno analizado. Si se pretende conocer no solamente cuántas personas accedieron a los cargos de elección popular, sino también las condiciones en las que ejercieron la representación y las barreras que enfrentaron para participar e incidir en los espacios de decisión, resulta conveniente que el seguimiento posterior al proceso electoral sea realizado por una instancia externa y técnicamente independiente.

Para ello, podría establecerse un mecanismo de evaluación independiente, desarrollado por instituciones públicas de educación superior, centros de investigación u organismos académicos especializados en democracia, derechos humanos y representación política. Su función no consistiría en calificar el desempeño individual de las personas electas, sino en estudiar periódicamente los efectos de las acciones afirmativas y determinar si las condiciones estructurales de exclusión que justificaron su implementación persisten después del acceso al cargo.

La evaluación podría construirse a partir de tres niveles: acceso, ejercicio e incidencia. El primero permitiría determinar si las personas pertenecientes a los grupos beneficiarios fueron postuladas en condiciones reales de competitividad y lograron acceder a los órganos de representación. El segundo analizaría las condiciones en las que ejercieron el cargo, particularmente su participación en comisiones, órganos de gobierno y demás espacios internos de decisión. El tercero permitiría estudiar si la inclusión de grupos históricamente subrepresentados se tradujo en mayores posibilidades de participación e incidencia en los procesos de deliberación y decisión pública.

Para desarrollar el análisis, la instancia evaluadora utilizaría información pública proveniente del INE y los organismos públicos locales electorales respecto de candidaturas y resultados, así como datos generados por los órganos legislativos sobre su integración y funcionamiento. Esta información cuantitativa podría complementarse con entrevistas, cuestionarios y otros

instrumentos cualitativos dirigidos a las personas electas mediante acciones afirmativas y, cuando resulte pertinente, a comunidades, colectivos y organizaciones vinculadas con los grupos beneficiarios.

El componente cualitativo permitiría responder una cuestión que los indicadores numéricos no pueden explicar por sí mismos: por qué el acceso al cargo no siempre se traduce en posibilidades equivalentes de ejercicio e incidencia. De esta manera podrían identificarse barreras institucionales, partidistas, materiales, de accesibilidad, discriminación u otras condiciones que continúen limitando la participación después de la elección.

La independencia de la instancia evaluadora permitiría, además, evitar que sean los propios órganos de representación quienes valoren los efectos de las medidas sobre su funcionamiento o que las autoridades electorales excedan el ámbito de sus atribuciones evaluando el desempeño de personas electas. Los resultados tendrían una finalidad diagnóstica y no sancionadora: generar evidencia objetiva sobre la efectividad de las acciones afirmativas y sobre las condiciones estructurales que continúan obstaculizando la representación política de los grupos históricamente excluidos.

Los informes derivados de este mecanismo podrían remitirse periódicamente al INE, a los organismos públicos locales electorales, a los órganos legislativos y a las autoridades competentes como insumos para el diseño o modificación de las medidas aplicables en procesos posteriores. De esta manera, las decisiones sobre mantener, fortalecer, rediseñar o eventualmente retirar una acción afirmativa podrían sustentarse en evidencia acumulada sobre sus resultados y no exclusivamente en el cumplimiento formal de cuotas de postulación.

La evaluación permitiría así diferenciar tres escenarios, que la exclusión persista en el acceso al poder; que el acceso se haya conseguido, pero subsistan barreras para su ejercicio efectivo; o que exista acceso y participación, pero continúen condiciones estructurales que dificulten la incidencia. Identificar en qué nivel persiste la desigualdad permitiría orientar con mayor precisión las respuestas institucionales necesarias para avanzar de una representación meramente descriptiva hacia condiciones reales de inclusión política.

Referencias bibliográficas

- Báez Silva, Carlos. 2019. El derecho electoral y la democracia en México. México: Porrúa.
- Caballero Ochoa, José Luis. 2019. La incorporación de los tratados internacionales sobre derechos humanos en México y España. México: Porrúa.
- Carbonell, Miguel. 2012. El principio de proporcionalidad y la interpretación constitucional. Lima: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.
- Carbonell, Miguel. 2014. Derechos fundamentales y acciones afirmativas. México: UNAM.
- Cárdenas Gracia, Jaime. 2010. La argumentación como derecho. México: UNAM.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. 2011. El camino hacia una democracia sustantiva: la participación política de las mujeres en las Américas. Washington: OEA/CIDH.
- Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer. 2004. Recomendación General No. 25: medidas especiales de carácter temporal. Nueva York: ONU.
- Consejo de Europa. 2016. Recomendación CM/Rec (2003) 3 sobre la participación equilibrada de mujeres y hombres en las decisiones políticas y públicas. Estrasburgo: Consejo de Europa.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 2011. Reforma en materia de derechos humanos. México: Diario Oficial de la Federación.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 2019. Reforma en materia de paridad. México: Diario Oficial de la Federación.
- Constitución Política del Estado de Oaxaca. 2021. Oaxaca: Congreso del Estado de Oaxaca.
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo. 2021. Morelia: Congreso del Estado de Michoacán.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. 2005. Caso Yatama vs. Nicaragua, sentencia de 23 de junio de 2005. San José: Corte IDH.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. 2012. Caso Atala Riffo y niñas vs. Chile. San José: Corte IDH.
- Dworkin, Ronald. 2000. Sovereign Virtue: The Theory and Practice of Equality. Cambridge: Harvard University Press.
- Ferrajoli, Luigi. 2011. Derechos y garantías: la ley del más débil. Madrid: Trotta.
- Ferrer Mac-Gregor, Eduardo. 2011. El control difuso de convencionalidad en el Estado constitucional. México: UNAM.

- Fraser, Nancy. 2008. "Reframing Justice in a Globalizing World". En *Adding Insult to Injury: Nancy Fraser Debates Her Critics*, editado por Kevin Olson. Londres: Verso.
- Freidenberg, Flavia. 2020. *La otra representación: elecciones, partidos y acciones afirmativas en América Latina*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.
- Gargarella, Roberto. 2014. *La sala de máquinas de la Constitución: dos siglos de constitucionalismo en América Latina (1810-2010)*. Buenos Aires: Katz Editores.
- González Oropeza, Manuel. 2021. *Autoadscripción y derechos indígenas en el sistema electoral mexicano*. México: TEPJF.
- Instituto Belisario Domínguez. 2021. *Acciones afirmativas y representación política en México: balance y perspectivas*. México: Senado de la República.
- Instituto Electoral de la Ciudad de México. 2021. *Lineamientos para la implementación de acciones afirmativas en el proceso electoral local ordinario 2020-2021*. México: IECM.
- Instituto Electoral de Michoacán. 2021a. Acuerdo IEM-CG-72/2021, por el que se aprueban los lineamientos generales para la implementación de acciones afirmativas. Morelia: IEM.
- Instituto Electoral de Michoacán. 2021b. Acuerdo IEM-CG-150/2021, por el que se adicionan reglas de verificación de acciones afirmativas. Morelia: IEM.
- Instituto Electoral de Michoacán. 2021c. Acuerdo IEM-CG-151/2021, por el que se establecen disposiciones complementarias en materia de interseccionalidad. Morelia: IEM.
- Instituto Electoral del Estado de México. 2021. *Acuerdos en materia de candidaturas de representación proporcional*. Toluca: IEEM.
- Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca. 2020. *Informe sobre municipios de usos y costumbres en Oaxaca*. Oaxaca: IEPCO.
- Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco. 2021. *Lineamientos en materia de acciones afirmativas*. Guadalajara: IEPCJ.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía. 2020. *Encuesta Nacional sobre Diversidad (ENADID)*. Aguascalientes: INEGI.
- Instituto Nacional Electoral. 2017. *La participación política de las mujeres en México*. México: INE.
- Instituto Nacional Electoral. 2021. *Acciones afirmativas y representación política*. México: INE.
- Lijphart, Arend. 1995. *Electoral Systems and Party Systems: A Study of Twenty-Seven Democracies, 1945-1990*. Oxford: Oxford University Press.

- Lujambio, Alonso. 2001. El poder compartido: un ensayo sobre la democratización mexicana. México: Océano.
- Nohlen, Dieter. 2008. Sistemas electorales y partidos políticos. México: Fondo de Cultura Económica.
- Organización de los Estados Americanos. 1969. Convención Americana sobre Derechos Humanos. Washington: OEA.
- Organización Internacional del Trabajo. 1989. Convenio No. 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes. Ginebra: OIT.
- Organización de las Naciones Unidas. 1979. Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer. Nueva York: ONU.
- Organización de las Naciones Unidas. 2000. Recomendación General No. 32 del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial. Ginebra: ONU.
- Organización de las Naciones Unidas. 2007. Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. Nueva York: ONU.
- Otálora, Janine. 2005. Boletín Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. La justicia electoral debe ser transformadora y comprometida con la inclusión y la pluralidad. TEPJF.
- Pitkin, Hanna F. 1967. The Concept of Representation. Berkeley: University of California Press.
- Ríos Vega, Luis Efrén. 2021. Acciones afirmativas electorales: fundamentos y límites. México: TEPJF.
- Sartori, Giovanni. 2005. Ingeniería constitucional comparada: una investigación de estructuras, incentivos y resultados. México: Fondo de Cultura Económica.
- Sonnleitner, Willibald. 2013. Representación indígena en México: de la ingeniería electoral a la democracia electoral intercultural. México: El Colegio de México.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación. 2018. Principio de igualdad y no discriminación. México: Semanario Judicial de la Federación.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación. 2019. Paridad de género como principio constitucional. México: Semanario Judicial de la Federación.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación. 2020. Amparo en Revisión 750/2015: igualdad sustantiva y acciones afirmativas. México: SCJN.
- Tribunal Electoral del Estado de Michoacán. 2021. Sentencia TEEM-JDC-028/2021 (juicio ciudadano). Morelia: TEEM.

- Tribunal Electoral del Estado de Michoacán. 2022. Resolución TEEM-JDC-141/2022 (diversidad sexual y acciones afirmativas). Morelia: TEEM.
- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. 2009. Cuotas de género y su obligatoriedad. México: TEPJF.
- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. 2010. Sistemas electorales: nociones básicas. México: TEPJF.
- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. 2015. Paridad y democracia constitucional. México: TEPJF.
- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. 2021. Protocolo para juzgar con perspectiva de género. México: TEPJF.
- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. 2022. Criterios sobre autoadscripción calificada. México: TEPJF.
- Ugalde, Luis Carlos. 2015. "El INE: un nuevo árbitro nacional". Nexos, núm. 437, México.
- Woldenberg, José. 2000. La construcción de la ciudadanía democrática. México: Cal y Arena.
- Young, Iris Marion. 2000. Inclusion and Democracy. Oxford: Oxford University Press.
- Zaremborg, Gisela. 2009. ¿Cuánto y para qué? Los derechos políticos de las mujeres desde la óptica de la representación descriptiva y sustantiva. México: FLACSO México.