

XVII. LA INCLUSIÓN PARA DESPUÉS: OPINIÓN SOBRE LAS ACCIONES AFIRMATIVAS PARA GRUPOS EN SITUACIÓN DE VULNERABILIDAD

Erika BÁRCENA ARÉVALO¹

Paulina BARRERA ROSALES²

Uriel CARRILLO ALTAMIRANO³

I. INTRODUCCIÓN

La histórica exclusión que han vivido algunos grupos considerados en situación de vulnerabilidad de los asuntos públicos ha disminuido en los últimos años, sobre todo gracias a la gran presión que éstos han ejercido por conseguir un marco constitucional y normativo que proteja y garantice sus derechos, incluidos los derechos políticos y electorales. Sin embargo, aún queda mucho para lograr que esta inclusión deje de ser meramente formal. En este apartado analizaremos brevemente la evolución de la protección de los derechos políticos y electorales de las personas indígenas, afromexicanas, pertenecientes a la diversidad sexual, con discapacidades, personas mexicanas residentes en el extranjero y jóvenes; así como un breve análisis de las medidas afirmativas establecidas en la reforma electoral presentada.

Es importante aclarar que el dictamen de reforma aprobado el 15 de diciembre de 2022 presenta diferencias significativas respecto de la iniciativa de reforma presentada por el Ejecutivo Federal, conocida coloquialmente como “Plan B”⁴. Uno de los artículos que más relevancia tiene para el análisis de las acciones

¹ Érika Bárcena Arévalo es investigadora en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. ORCID <https://orcid.org/0000-0001-5585-9873>

² Paulina Barrera es investigadora asociada “C” de tiempo completo en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. ORCID <https://orcid.org/0000-0003-2522-170X>

³ Uriel Carrillo es licenciado en Ciencias de la Comunicación por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM. Ha colaborado como asistente de investigación en el Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. ORCID <https://orcid.org/0000-0002-9286-1101>

⁴ Cámara de Diputados, Iniciativa del Ejecutivo federal Con proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, de la Ley General de Partidos Políticos, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; y se expide la Ley General de los Medios de Impugnación en Materia Electoral, Gaceta Parlamentaria, Año XXVI, Número 6169-B, 06 de diciembre de 2022, <http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/65/2022/dic/20221206-B.pdf#page=2>

afirmativas es el artículo 11 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales. El dictamen aprobado por Cámara de Diputados quedaría redactado de la siguiente manera:

Artículo 11

[...]

4. En observancia al principio de igualdad sustantiva, los partidos políticos nacionales deberán incluir en la postulación de sus candidaturas a diputaciones por ambos principios, al menos 25 postulaciones:

- a) Personas pertenecientes a una comunidad indígena;
- b) Personas Afromexicanas;
- c) Personas con discapacidad;
- d) Personas de la diversidad sexual;
- e) Personas residentes en el extranjero, y
- f) Personas jóvenes.

En las diputaciones de mayoría relativa, las anteriores acciones afirmativas podrán ser postuladas en cualquier distrito electoral federal.

En el caso de las diputaciones por el principio de representación proporcional, las referidas acciones afirmativas se ubicarán en dos bloques ubicados en los primeros veinte lugares.

Es facultad del Congreso de la Unión emitir mediante el proceso legislativo establecido en la Constitución, las normas que regulen el proceso de postulación de candidaturas, lo cual constituye la reserva de dicha materia, que no podrá ser regulada, contrariada o modificada por otras de carácter secundario como acuerdos, lineamientos o reglamentos que por jerarquía normativa se encuentren subordinados a la ley.

Será obligatoria la configuración paritaria en cada una de las cámaras del Congreso de la Unión para cuyo efecto, los partidos políticos respetarán la postulación de ambos géneros en dos bloques de alta y baja competencia⁵.

A continuación, presentamos una breve reseña de los avances y retrocesos en la garantía de los derechos de las personas que pertenecen a los grupos en

⁵ Cámara de Diputados, "Proyecto de Decreto por el que se Reforman, Adicionan y Derogan Diversas Disposiciones de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, de la Ley General de Partidos Políticos, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y se expide la Ley General de los Medios de Impugnación en Materia Electoral", *Gaceta Parlamentaria*, Año XXVI, Número 6176-V, 15 de diciembre de 2022, <http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/65/2022/dic/20221215-V.pdf>

situación de vulnerabilidad; finalmente, analizaremos las implicaciones que tendría este artículo para la implementación de las acciones afirmativas en favor de estos grupos.

II. AVANCES Y RETROCESOS EN LA PROTECCIÓN Y GARANTÍA DE LOS DERECHOS POLÍTICOS Y ELECTORALES DE LOS GRUPOS EN SITUACIÓN DE VULNERABILIDAD

I. Personas indígenas y afromexicanas

El antecedente directo de la acción afirmativa indígena y afromexicana es la creación de distritos electorales especiales, proceso que inició en 2016.⁶ Para el siguiente año se aprobó la demarcación territorial de los trescientos distritos federales electorales uninominales del país,⁷ y en noviembre de 2017 se emitió el Acuerdo General INE/CG508/2017 en el que por primera ocasión se estableció la acción afirmativa indígena para la postulación de candidaturas a diputaciones federales por el principio de mayoría relativa en doce distritos. Este acuerdo fue impugnado, y la Sala Superior del TEPJF resolvió⁸ que debían postularse candidaturas indígenas en trece distritos,⁹ y que los partidos políticos debían presentar un documento con el cual las personas candidatas acreditaran su vínculo comunitario.

Posteriormente, en noviembre de 2020 el Instituto Nacional Electoral (INE) determinó en su acuerdo general INE/CG572/2020 que para el proceso electoral federal 2021-2020 los partidos políticos nacionales debían postular candidaturas indígenas en al menos veintiuno¹⁰ de los veintiocho distritos electorales con 40% o

⁶ Instituto Nacional Electoral, Acuerdo INE/CG1467/2021 de fecha 27 de agosto de 2021, se aprobó el protocolo para la consulta previa, libre e informada a pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas en materia de distritación electoral, a través de las autoridades indígenas, tradicionales, comunitarias e instituciones representativas de ambos grupos. Los resultados de esta consulta fueron tomados en cuenta en el proyecto de distritación nacional 2021-2023.

⁷ Instituto Nacional Electoral, Acuerdo INE/CG59/2017, 2017.

⁸ Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, SUP-RAP-726/2017 y acumulados, 2017

⁹ Se refiere entidad federativa seguida del distrito electoral federal uninominal: Chiapas 1, 2, 3, 5 y 11; Guerrero 5; Hidalgo 1; Oaxaca 2 y 4; San Luis Potosí 7; Veracruz 2 y Yucatán 1 y 5.

¹⁰ En acuerdo INE/CG18/2021 se determinaron los 21 distritos. Se refiere entidad federativa y distrito aprobado: Yucatán 1, 2, 5; Guerrero 5, 6; Chiapas 1, 2, 3, 5, 11; San Luis Potosí 7; Hidalgo 1; Veracruz 2, 18; Oaxaca, 2, 4, 6 7, 9; Puebla 2, 4.

más de población indígena, al menos 11 mujeres y a 9 personas indígenas como candidatas por el principio de representación proporcional distribuidas en las cinco circunscripciones del país.

El punto más relevante de este proceso de creación de la acción afirmativa indígena vino con la sentencia dictada dentro del expediente SUP-REC-1410/2021 y acumulados, en la que se ordenó al INE emitir en un plazo de seis meses los lineamientos para calificar la autoadscripción de las personas indígenas desde el momento del registro. Posteriormente, a solicitud del INE, la Sala Superior ordenó la realización de una consulta previa, libre e informada para determinar dichos lineamientos,¹¹ misma que tuvo verificativo entre el 6 de junio y el 29 de agosto de 2022.¹²

Finalmente, los lineamientos para verificar el cumplimiento de la autoadscripción indígena calificada fueron emitidos mediante acuerdo general INE/CG830/2022, aprobado el 29 de noviembre de 2022. Ahí se contemplan una serie de requisitos que las personas candidatas tendrán que cumplir para comprobar su vínculo comunitario.

Sin embargo, los pueblos afromexicanos no fueron contemplados para la definición de estos lineamientos. Una persona de Cuajinicuilapa, Guerrero, que se autoadscribió como afromexicana, impugnó el acuerdo del INE por el que se aprobó la realización de la consulta previa, libre e informada a las personas indígenas, pueblos y comunidades indígenas en materia de autoadscripción para la postulación de candidaturas a cargos federales de elección popular, base de los lineamientos. Esta persona argumentó que la consulta también debía realizarse a la población afromexicana por tener el mismo derecho; sin embargo, la Sala Superior determinó que la consulta no vulneraba los derechos de las personas y las comunidades

¹¹ Incidente de prórroga para dar cumplimiento a la sentencia dictada dentro del expediente. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, SUP-REC-1410/2021 y acumulados, 2021.

¹² Toda la información relativa al proceso de consulta puede consultarse en el micrositio <https://www.ine.mx/actores-politicos/candidaturas-indigenas-consulta/> consultado el 06 de enero de 2023.

afromexicanas, dado que los requisitos de autoadscripción y ejercicio de sus derechos, son distintos a los pretendidos en la consulta.¹³

Sin duda la acción afirmativa indígena es importante, pero también perfectible, y el proceso legislativo que nos ocupa es definitivamente una oportunidad perdida para crear una acción afirmativa con sólidas bases en el pluralismo jurídico,¹⁴ y con el principio de maximización de la autonomía indígena y no injerencia en sus decisiones, en atención a su derecho a la libre determinación.¹⁵

Desde su origen, se trata de una medida que privilegia los derechos individuales de las personas indígenas, más que los colectivos de los pueblos y comunidades. La misma lógica observamos en el proceso de consulta que fue llevado a cabo por el INE, en donde se privilegió la opinión de personas cuyo vínculo comunitario no era necesariamente claro (más allá de la autoadscripción simple), cuando se pudo haber hecho un esfuerzo contundente por respetar las lógicas comunitarias/colectivas de los pueblos con una consulta a través de representantes acreditados.

Si bien la acción afirmativa del plan B garantiza candidaturas a diputaciones federales por ambos principios, no garantiza que su elección se rija tanto por las reglas de la democracia electoral como por los sistemas normativos indígenas. Esta lógica de pluralismo jurídico es deseable en tanto que daría a las comunidades la posibilidad de que las personas candidatas fueran elegidas, y que su actuar fuera regulado, conforme a los principios de ambos sistemas y, en consecuencia, tornaría indispensable mantener un vínculo comunitario permanente y no sólo a manera de requisito para la postulación de personas candidatas, como lo contemplan los lineamientos emitidos por el INE. A su vez, lo anterior avanzaría en sentar las bases de una representación política sostenida en los intereses y necesidades de los pueblos.

¹³ Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, SUP-JDC-556/2022, 2022. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, SUP-JDC-557/2022 acumulados, 2022.

¹⁴ Sustentado en el artículo 2° constitucional, apartado A, fracción II.

¹⁵ Sustentado en los artículos 2° constitucional; artículo 4° del Convenio 169 de la OIT; y los artículos 3°, 4° y 5° de la Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

Una primera conclusión es, entonces, que el poder legislativo pudo haber dado un paso más en el reconocimiento de los pueblos y comunidades indígenas en tanto sujetos políticos de derecho, como han venido demandando al menos desde el levantamiento zapatista en 1994, al diseñar una acción afirmativa que no se quedara en una dinámica de cuotas, sino que, como ya se mencionaba, estuviera construida con sólidas bases en el pluralismo jurídico y el respeto cabal de la autonomía de los pueblos.

Si este horizonte no estaba en el radar, al menos la Cámara de Senadores pudo haber respetado el modesto pero importante paso que se daba en el dictamen que le fue enviado por la Cámara de Diputados,¹⁶ donde se reconocía la composición pluricultural del Estado mexicano y en consecuencia la pluralidad de formas de gobierno y prácticas democráticas de las comunidades indígenas y los pueblos y barrios originarios (propuesta artículo 1.5); el autogobierno indígena, los sistemas normativos internos y el gobierno comunal (propuesta artículo 3 incisos m, n y ñ); la perspectiva intercultural y plural de derechos, así como el principio de maximización de la autonomía de pueblos y comunidades indígenas, y pueblos y barrios originarios, como base para la interpretación de sus derechos de autogobierno (propuesta artículo 5). Estas consideraciones, cabe mencionar, fueron propuestas originalmente por comunidades indígenas de Michoacán, Chiapas e Hidalgo, así como pueblos y barrios originarios de la Ciudad de México, hechas en un documento presentado el 04 de octubre de 2022 ante la Cámara de Diputados a la bancada de Morena.

Tratándose de la acción afirmativa en sí, el INE había propuesto originalmente 44 candidaturas indígenas, pero en la propuesta actual se habla de “al menos 25” distribuidas indistintamente entre distintos grupos, con lo cual presumiblemente se reducen de forma importante las curules que puedan ocupar personas pertenecientes a este grupo. Si la situación es precaria para los pueblos y comunidades indígenas, en la práctica podemos afirmar que no hay acción afirmativa para los pueblos afromexicanos, pues su sola mención como uno de los

¹⁶ Osorio, Víctor, “‘Rasuran’ derechos indígenas con reforma electoral”, *Reforma*, 15 de diciembre de 2022.

grupos vulnerables a ocupar alguno de los 25 curules no les da ninguna certeza en la posibilidad de ser representados.

II. Personas con discapacidad

La garantía de los derechos de las personas que viven con alguna discapacidad temporal o permanente para acceder a condiciones de vida digna es de particular relevancia, especialmente cuando de eso depende el ejercicio de otros derechos. En el caso de los derechos políticos y electorales, en sentido amplio, las personas con discapacidad deben tener la posibilidad real de poder participar en la vida pública y, en sentido estricto, a través de la garantía del ejercicio del derecho al voto activo y pasivo.

En México el INE y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) han marcado avances con respecto a la inclusión de este grupo en situación de vulnerabilidad, pero las demandas para el pleno goce de sus derechos políticos quedan aún rezagadas. Hasta ahora las medidas implementadas son el *Protocolo para la Inclusión de las Personas con Discapacidad como funcionarios y funcionarias de Mesas Directivas de Casilla*¹⁷ y la *Guía Elecciones Sin Discriminación: “Participar y votar el día de la elección” Proceso Electoral 2017-2018*¹⁸. En ambos casos el INE ha elaborado materiales y acciones acordes para personas con debilidad visual, dificultades motrices, mentales o sensoriales con la finalidad de que ejerzan su derecho al voto, o bien para ser funcionarios (as) de casilla.

Sin embargo, estas acciones afirmativas distan de ser suficientes, ya que las cifras de representatividad de este grupo son bajas. De acuerdo con el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2020)¹⁹, en México viven 20.8 millones de

¹⁷Instituto Nacional Electoral INE, *Personas con Discapacidad como funcionarios y funcionarias de Mesas Directivas de Casilla*, 2018, https://igualdad.ine.mx/wp-content/uploads/2021/06/Micrositio_DECEyEC-Protocolo-Discapacidad.pdf

¹⁸González Luna Corvera, Teresa, *Guía Elecciones Sin Discriminación: “Participar y votar el día de la elección” Proceso Electoral 2017-2018*, Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, Instituto Nacional Electoral, México, 2017, https://igualdad.ine.mx/wp-content/uploads/2018/01/GAP_Elecciones_2017_WEB.-Ax.pdf

¹⁹Instituto Nacional de Estadística y Geografía INEGI, *Discapacidad*, 2020, https://www.inegi.org.mx/app/tabulados/interactivos/?pxq=Discapacidad_Discapacidad_01_29827fe7-b1cd-4bd2-81d6-9d08bda47df8&idrt=151&opc=t

personas con alguna discapacidad, es decir, representan el 16.53% de la población. En las elecciones de 2018, de los cargos elegibles “sólo se registraron 61 candidatas y candidatos con discapacidad es decir, estas candidaturas representan tan solo 0.33 % del total de cargos que se eligieron en ese proceso electoral”²⁰. Una parte ínfima si contemplamos la cantidad de cargos, y más pequeña si consideramos la población con discapacidad.

Las dos acciones afirmativas más recientes fueron adoptadas por el INE: la primera fue el acuerdo²¹ que obligó a los partidos políticos a postular a nivel nacional un cierto número de personas en distintas situaciones de vulnerabilidad para los comicios del 2021; para las personas con discapacidad el INE definió ocho fórmulas de candidaturas en forma paritaria: seis por mayoría relativa en cualquiera de los 300 distritos electorales federales, y dos por representación proporcional, en cualquiera de las cinco circunscripciones plurinominales y dentro de los primeros diez lugares de las listas; con ella se postularon 79 personas, de las cuales ocho consiguieron un lugar en la Cámara de Diputados²². La segunda fue el “voto anticipado”²³ en la elección de gobernador de Aguascalientes; esta medida ofreció a las personas con discapacidad la posibilidad de emitir su voto anticipadamente vía postal desde casa.

En la última reforma aprobada se determinó postular veinticinco candidaturas a diputaciones, por ambos principios en cualquier distrito electoral, para los seis

²⁰Pérez Parra, José Antonio, “Acciones afirmativas electorales para personas con discapacidad en México. Una necesaria implementación”. *Justicia Electoral*, núm. 25, ISSN 0188-7998, vol. 1, enero-junio, 2020. 23-54.

²¹Instituto Nacional Electoral INE, 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, 2021, <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/116389/CGex202101-15-ap-12.pdf>

²²Instituto Nacional Electoral INE, Consejeras y consejeros electorales dialogan con personas con discapacidad intelectual, No. 152, 30 de marzo de 2022, <https://centralectoral.ine.mx/2022/03/30/consejeras-y-consejeros-electorales-dialogan-con-personas-con-discapacidad-intelectual/>

²³Instituto Nacional Electoral INE, Implementará INE prueba piloto de voto anticipado en elecciones locales de Aguascalientes, Núm.593, <https://centralectoral.ine.mx/2021/12/29/implementara-ine-prueba-piloto-de-voto-anticipado-en-elecciones-locales-de-aguascalientes/>

grupos de situación de vulnerabilidad en general; contrario a las 8 candidaturas plasmadas en el Plan B original. Un punto favorable de la iniciativa aprobada el 15 de diciembre de 2022 es que permite a las personas en situación de postración²⁴ ejercer su derecho al voto desde casa. Sin embargo, esta modalidad podría quedar limitada si se confirma el recorte presupuestal del Instituto. Aún queda pendiente el voto de las personas que se encuentran en hospitales y que no pueden trasladarse para ejercer su voto.

El avance en la garantía de los derechos políticos de este grupo está en reservar un número de candidaturas para diputaciones, como ya lo había hecho el INE. Aunque un compromiso mayor sería reservar curules y escaños directamente para este grupo, pero parece que esa discusión aún está lejos. En ambos casos, asegurar este tipo de derechos no sólo es un compromiso narrativo, sino presupuestal.

III. Personas de la diversidad sexual

A nivel mundial la población LGBTTIQ+²⁵ sufre una abierta discriminación, ya sea por su orientación sexual o su expresión de género, que en ocasiones puede resultar un riesgo a su integridad o incluso su vida. En 2020, el Observatorio nacional de crímenes de odio contra personas LGBT+²⁶ registró en México 78 agresiones hacia estas personas, mientras que en 2021 fueron 81, y en 2022 un total de 59. Frente a ello, en la región parece haber un avance en la protección de los derechos de la población LGBTIQ+. De acuerdo con López²⁷, desde 2002 los países de América Latina han realizado reformas para garantizar el goce y ejercicio de los derechos de las personas de la diversidad sexual —incluidos los político electorales—, para con ello mejorar su calidad de vida.

²⁴ La modificación es en el artículo 141 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, en el último proyecto de decreto aprobado.

²⁵ Lesbianas, Gays, Bisexuales, Travestis, Transexuales, Intersexuales, Queer y más, como no binaries.

²⁶ Observatorio Nacional de crímenes de odio contra personas LGBT+, 2022, <http://www.fundacionarcoiris.org.mx/agresiones/panel>

²⁷ López Sánchez, Ericka, “Las reformas orientadas a los derechos LGBTIQ+ en América Latina y sus mecanismos de aprobación”, en Freidenberg, Flavia (edit.), *Las reformas a la representación política en América Latina*, México, UNAM, IIJ, 2022, 281-336.

A diferencia de las personas trans, en México las personas lesbianas, gays o bisexuales han podido ejercer su derecho al voto activo sin mayores obstáculos, siempre y cuando su expresión de género coincida con los estereotipos del canon cisgénero y heterosexual. Sin embargo, el ejercicio de su derecho al voto pasivo ha sido relegado, y con él la posibilidad de contar con una verdadera representación política. A pesar de la falta de acciones afirmativas en México, en el país han existido candidaturas e incluso representantes pertenecientes a la comunidad LGBTIQ+; por ejemplo, apenas en 1997 llegó a la Cámara de Diputados la primer representante mujer lesbiana.²⁸

En los últimos años, el TEPJF, el INE y los organismos electorales locales han velado por la protección de los derechos políticos de la diversidad sexual. En 2018, el Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca implementó un acuerdo²⁹ que permitió postular candidaturas de acuerdo con el género al que la persona se autoadscribe, una posibilidad real para las personas trans, muxes e intersexuales³⁰. También en 2018, el INE creó el *Protocolo Trans*³¹; entre otras medidas, este documento busca garantizar el derecho al voto de todas las personas sin ser discriminadas por motivos de orientación sexual, identidad sexual o expresión de género, aun cuando esta no coincida con los datos presentados en su identificación oficial. Dicha medida se elaboró con los estándares establecidos en la Convención Interamericana Contra Toda Forma de Discriminación e Intolerancia³²,

²⁸ De la Mata Piza, Felipe, y Bustillo Marín, Roselia, La historia de los curules reservados para la comunidad LGBTQ+, *La silla rota*, 22 de julio de 2021, <https://lasillarota.com/opinion/columnas/2021/7/22/la-historia-de-los-curules-reservados-para-la-comunidad-lgbtq-358256.html>

²⁹ IEPCO, *Acuerdo por el que se registran de forma supletoria las candidaturas a concejalías a los ayuntamientos que se rigen por el sistema de partidos políticos, postuladas por los partidos políticos y las coaliciones para el proceso electoral ordinario 2017-2018*, acuerdo del Consejo General IEPCO-CG-32/2018. Disponible en: <https://www.ieepco.org.mx/archivos/acuerdos/2018/IEEPCOCG322018.pdf>.

³⁰ Cfr. López Vences, Rita Bell, “Avances y retos en la participación política de las personas trans” en Pérez Cepeda, María, y Eguiarte Mereles, Carlo (coord.), *Desafíos de la democracia incluyente*, México, Tirant lo Blanch, Instituto Electoral del Estado de Querétaro, 2019, 239-259.

³¹ Instituto Nacional Electoral INE, *Protocolo para adoptar medidas tendientes a garantizar a las personas trans el ejercicio del voto en igualdad de condiciones y sin discriminación en todos los tipos de elección y mecanismos de participación ciudadana*, México, Instituto Nacional Electoral, 2018, https://igualdad.ine.mx/wp-content/uploads/2021/06/Micrositio_Protocolo_Trans.pdf

³² Organización de los Estados Americanos OEA, Convención Interamericana Contra Toda Forma De Discriminación e Intolerancia, 2013

los Principios de Yogyakarta³³, la Opinión Consultiva n.º 24 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos³⁴, y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Este marco legal sirvió como base para el Acuerdo CG18/2021³⁵ del INE, a través del cual se obligó a los partidos a postular de forma paritaria al menos dos fórmulas con candidaturas de personas pertenecientes a la diversidad sexual en cualquiera de los 300 distritos de mayoría relativa, y una fórmula por el principio de representación proporcional en cualquiera de las cinco circunscripciones y en los primeros diez lugares de la lista. De acuerdo con el INE³⁶, en las elecciones de 2018 los partidos políticos nacionales sólo postularon ocho personas de la diversidad sexual, mientras que en las de 2021 hubo más de 100 candidaturas de personas LGBTQ+, lo cual muestra la pertinencia de las medidas adoptadas. Sin embargo, la Cámara de Diputados sólo se integró con cuatro representantes plurinominales del colectivo LGBTQ+³⁷, es decir, el 0.8% de las diputaciones.

En la última reforma aprobada se determinó postular veinticinco candidaturas a diputaciones, por ambos principios en cualquier distrito electoral, para los seis grupos de situación de vulnerabilidad en general; contrario a las 4 candidaturas plasmadas en el Plan B original. Esto significa que los legisladores no entienden que la comunidad LGTB+ necesita de una acción afirmativa exclusiva que atienda a sus características particulares, pues su comunidad alberga orientaciones e identidades distintas que luchan por ser reconocidas por el Estado y sus

https://www.oas.org/es/sla/ddi/tratados_multilaterales_interamericanos_A-69_discriminacion_intolerancia.asp

³³ Principios de Yogyakarta, Principios sobre la aplicación de la legislación internacional de derechos humanos en relación con la orientación sexual y la identidad de género, 2006, http://yogyakartaprinciples.org/wp-content/uploads/2016/08/principles_sp.pdf

³⁴ Corte Interamericana De Derechos Humanos, Opinión Consultiva Oc-24/17, Solicitada por la República De Costa Rica, Identidad de Género, e Igualdad y no Discriminación a Parejas del Mismo Sexo, 2017, https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_24_esp.pdf

³⁵ Instituto Nacional Electoral INE, Acuerdo INE/CG18/2021. *Op. Cit.*

³⁶ Instituto Nacional Electoral INE, Acuerdo INE/CG18/2021 *Op.Cit.*

³⁷ De la Mata Piza, Felipe, y Bustillo Marín, Roselia, La historia de los curules reservados para la comunidad LGTB+, *La silla rota*, 22 de julio de 2021, <https://lasillarota.com/opinion/columnas/2021/7/22/la-historia-de-los-curules-reservados-para-la-comunidad-lgbtq-358256.html>; El Financiero, Mes del orgullo 2022: ¿Quiénes son los políticos LGTB+ que han aportado a la inclusión en México?, 2022, <https://www.elfinanciero.com.mx/nacional/2022/06/25/mes-del-orgullo-2022-quienes-son-los-politicos-lgbt-que-han-aportado-a-la-inclusion-en-mexico/>

instituciones. Con ello también debe revisarse la paridad, pues este principio ya ha dado algunos dilemas y ha implicado violaciones por parte de los partidos y actores políticos. Una apuesta significativa es reservar curules y escaños directamente para este grupo, tanto en congresos locales como a nivel federal.

IV. Personas residentes en el extranjero

La exclusión de las personas mexicanas residentes en el extranjero del pleno ejercicio de sus derechos políticos y electorales comenzó a intentar remediarse con la reforma del artículo 36 de la CPEUM en 1996. Con dicha reforma se le reconoció a las y los mexicanos la posibilidad de ejercer su derecho al voto con independencia del lugar donde se encuentren. Si bien en algunas entidades de la República hubo avances significativos para garantizar los derechos políticos y electorales de las y los mexicanos que viven en el extranjero,³⁸ sólo hasta 2006 se garantizó el ejercicio del derecho al voto de estas personas para las elecciones federales. Desde entonces, la participación de las y los mexicanos residentes en el extranjero ha crecido exponencialmente³⁹, y los medios a partir de los cuales se ha conseguido garantizar han aumentado. Los cargos ocupados por las personas que pertenecen a este grupo han aumentado de manera gradual, y se han explorado diferentes métodos a través de los cuales pueden ejercer el voto.

La vía jurisdiccional ha sido de especial importancia en el avance de la protección de los derechos políticos y electorales de las y los mexicanos residentes en el extranjero. Entre las decisiones más relevantes encontramos la reinstalación de la figura de la diputación migrante en la Ciudad de México⁴⁰ y el requisito de acreditación de residencia en el exterior para poder postularse por una de las

³⁸ Un caso relevante es el del Estado de Zacatecas, en el cual se aprobó una reforma a su Constitución en la cual se podía contar con una residencia binacional y, por lo tanto, las personas zacatecanas residentes en el exterior podían postular sus candidaturas para algunos cargos. Cfr. Moctezuma Longoria, M., "La voz de los actores. Ley migrante y zacatecas", *Migración y desarrollo*, núm.1, 2003, pp.1-19.

³⁹ Para un análisis pormenorizado del proceso de implementación del voto extraterritorial, así como de la participación de las personas residentes en el extranjero, ver: Beltrán Miranda, Y., "El voto de los mexicanos residentes en el extranjero", en Ugalde, L.C. y Hernández Quintana, S. (coord.), *Elecciones, justicia y democracia en México. Fortalezas y debilidades del sistema electoral, 1990-2020*, México, TEPJF, 2020, pp.1163-1198.

⁴⁰ Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, SUP-REC-88/2020, 2020.

candidaturas reservadas para la representación migrante⁴¹. En el mismo sentido, la progresividad de la garantía de los derechos de las personas mexicanas residentes en el extranjero se ha visto beneficiada por el diálogo entre el INE y el TEPJF. Debido a ello, se ha podido mejorar los criterios a partir de los cuales las personas mexicanas residentes en el extranjero pueden postular sus candidaturas -resultado de acciones afirmativas implementadas con anterioridad⁴². De igual manera, se han mejorado los mecanismos mediante los cuales las personas mexicanas que residen en el extranjero pueden ejercer su voto: por correo, de manera presencial en embajadas y consulados⁴³ o vía remota a partir del voto electrónico en internet⁴⁴. Sobre éste último vale la pena mencionar que en la iniciativa aprobada por la Cámara de Diputados se modifica el mecanismo de ingreso al Padrón Electoral. La iniciativa aprobada modifica los artículos 131, 135 y 333 de la LGIPE, a través de los cuales se permitiría a las personas mexicanas residentes en el extranjero la posibilidad de inscribirse, aun si no se cuenta con una credencial para votar, ya que se permite hacerlo también con el “pasaporte y el registro de firma y huellas dactilares en las oficinas correspondientes o en la plataforma digital dispuesta para dicho efecto”. Aunque a primera vista esta modificación parece ser una medida que facilite y por ende que incluya la accesibilidad del voto, en realidad favorece la pérdida de control sobre la integración del padrón y la incerteza sobre cuál sería la autoridad responsable de integrarlo.

La iniciativa de reforma presentada por el Ejecutivo Federal contemplaba la reserva de una candidatura por circunscripción territorial, es decir, cada partido político debía reservar 5 candidaturas para las personas mexicanas residentes en el extranjero y que estas se encontraran dentro de los primeros diez lugares en las listas de representación proporcional. Dichas fórmulas, además, deberían cumplir con el principio de paridad. Para las candidaturas del Senado se contemplaba la reserva de cuatro fórmulas, aunque no sólo para personas residentes en el

⁴¹ Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, SUP-JDC-346/2021 y acumulados.

⁴² Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, SUP-RAP-21/2021 y acumulados; Instituto Nacional Electoral, INE/CG160/2021, 2021.

⁴³ Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, SUP-JDC-1076/2021 y acumulados; Instituto Nacional Electoral INE/CG641/2022, 2022.

⁴⁴ Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, SUP-RAP-141/2022.

extranjero sino para todos los grupos en situación de vulnerabilidad que se analizan en este apartado. Además de aclarar que pueden postularse bajo ambos principios o solo uno de ellos. Aunque insatisfactoria, esta propuesta resulta mejor que la redacción aprobada, que contempla sólo 25 candidaturas para los seis grupos.

V. *Personas jóvenes*

En los últimos años, a las personas jóvenes –personas de entre 15 y 24 años⁴⁵– se les ha reconocido la posibilidad de acceder a cada vez más espacios para ejercer sus derechos políticos, que van desde la observación electoral hasta la adopción de un papel más activo en la toma de decisiones públicas de acuerdo con su experiencia y capacidades. Hay varias medidas que se han implementado en México para incluir a las personas jóvenes en la vida pública.

Si bien el ejercicio del derecho al voto se encuentra restringido por la Constitución en los artículos 34 y 35, al considerar como ciudadanas y ciudadanos a las personas mayores de 18 años y limitar el derecho al voto a quienes cuenten con la ciudadanía mexicana, existen diversos espacios para que las personas jóvenes menores de edad puedan ejercer de otra manera sus derechos políticos. Por ejemplo, el Instituto Nacional Electoral realiza desde 1997 la *Consulta Infantil y Juvenil*, espacio en el que niñas, niños y adolescentes pueden expresarse sobre los temas que consideran de mayor relevancia para la vida pública.⁴⁶ De igual manera, el TEPJF ha organizado diversos foros en los cuales las personas jóvenes han podido presentar sus argumentos sobre temas de relevancia nacional relacionadas con el ejercicio de los derechos políticos. Uno de los ejercicios más recientes en nuestro país es el *Maratón escuchatorio con jóvenes “Justicia abierta”*, organizado por el TEPJF el 26 de septiembre de 2022.⁴⁷ Medidas como estas compensan de

⁴⁵ La Organización de las Naciones Unidas (ONU) considera que la juventud incluye a todas aquellas personas entre los 15 y 24 años de edad y toma ese rango de edades para fines estadísticos. Sin embargo, muchas políticas públicas alrededor del mundo incluyen a personas de 12 años en adelante como jóvenes. ONU, *International Youth Year: Participation, Development, Peace*, Asamblea General, A/36/215, 19 de junio de 1981.

⁴⁶ En la página de internet del INE se pueden consultar los detalles de las nueve ediciones de la Consulta que se han realizado hasta la fecha. La más reciente es de noviembre de 2021: <https://ine.mx/cultura-civica/consulta-infantil-juvenil/>

⁴⁷ La grabación se encuentra disponible en: <https://youtu.be/pptt07d9fCI>

cierto modo la limitación de las juventudes de menos de 18 años para votar y ser votadas con una mayor participación y visibilidad en los asuntos políticos del país.

Por lo que respecta en específico a las personas jóvenes mayores de edad, también se han adoptado acciones para impulsar una mayor participación de las personas jóvenes en la vida pública y un ejercicio más adecuado de sus derechos políticos. Desde el 2014 existe el proyecto denominado *#JuventudActúaMX*, a través del cual se forma a personas jóvenes para que puedan contribuir al diseño de políticas públicas enfocadas al avance de la agenda de igualdad de género, los derechos de las personas LGBTIQ+ y la eliminación de la violencia política en contra de las mujeres. Dichas políticas serían diseñadas por ellas y ellos mismos con las herramientas adquiridas en el proyecto, además de contar con un fondo semilla para impulsar de manera inicial sus iniciativas. El proyecto fue impulsado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la asociación civil Alternativas y Capacidades en sus primeras versiones y al cual se sumó el Instituto Nacional Electoral en la edición más reciente de 2022.⁴⁸

Aún con todas las medidas mencionadas, las personas jóvenes continúan siendo subrepresentadas en los espacios de toma de decisiones políticas, principalmente por las limitaciones de edad que les impiden postularse a ciertos cargos representativos. De acuerdo con Heycher, desde hace 12 años, cumplen la mayoría de edad más de 2.1 millones de personas, pero la participación varía según los rangos de edad. De 18 a 19 años participa el 61% mientras que de los 20 a los 29 años la participación baja al 53% debido a que su posibilidad real de ser electas y electos es mínima:

En 2018, para personas de 21 a 30 años de edad, fue una de cada diez candidaturas en diputaciones de mayoría relativa (se excluye a menores de 21 años); 26% de candidaturas en representación proporcional, pero solo el 5% ocupaba lugares susceptibles de competir. Para el Senado, con edad mínima de 25 años, las candidaturas de 25 a 30 años fueron solo 9 entre 274 (3%) y el 19% por el principio de representación proporcional, donde el 4% ocupaba lugares susceptibles de

⁴⁸ Para más información sobre la última edición y sus características ver: <https://www.ine.mx/juventudactuamx/>; <https://alternativasycapacidades.org/noticias/juventudes-transforman-mexico/>

ganar. En congresos estatales, 47 de los mil 113 representantes tenían edad entre 21 y 29 años (4%). Muy lejos del 26% que representan las y los jóvenes de 18 a 29 años de edad en la lista nominal.⁴⁹

A nivel jurisdiccional sobresale la decisión del TEPJF, mediante la cual sanciona al Partido Revolucionario Institucional por no haber incluido al menos una fórmula compuesta por personas jóvenes como candidatas para las elecciones de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México⁵⁰.

La iniciativa de reforma presentada por el Ejecutivo Federal reservaba cuatro candidaturas de personas jóvenes para las diputaciones federales, ya sea por mayoría relativa o por representación proporcional. Estas podrían registrarse en cualquiera de las circunscripciones y deberían ubicarse en los primeros diez lugares de cada lista. También en este caso, la redacción de la iniciativa inicial cambió para reducir las candidaturas reservadas a 25 para las personas que pertenecen a alguno de estos grupos.

III. CONCLUSIONES

A partir de la reducción de las candidaturas reservadas a sólo veinticinco diputaciones por ambos principios, en cualquier distrito electoral, para los seis grupos en situación de vulnerabilidad podemos concluir al menos cuatro consecuencias negativas. La primera es que no se garantiza ninguna representación en el Senado de estos grupos, pues se eliminan los espacios reservados; y en la Cámara de Diputados las postulaciones pasan de estar entre los diez primeros lugares a los veinte primeros en representación proporcional. Lo que implica perder posibilidades de representación proporcional frente a los grupos históricamente privilegiados.

La segunda es que, de concretarse esta ley, algunos de los grupos que ya tenían asegurado un número específico de candidaturas, estarían perdiéndolas. Aún más, potencialmente implica la posibilidad de que los partidos políticos cumplan

⁴⁹ IDEA Internacional, *Boletín de justicia electoral*, "Derechos político-electorales de la juventud en democracia", Núm. 16, 2020, p. 9. Disponible en: https://www.idea.int/sites/default/files/news/news-pdfs/IDEA_BOLETIN_NUM16.pdf

⁵⁰ Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, SUP-JDC-1246/2016, 2016; Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación SUP-JDC-1507/2016 acumulados, 2016.

la cuota cubriendo al menos un grupo, pero no a todos, o a todos pero no necesariamente en forma proporcional. Debemos recordar que entre estos grupos hay diferencias importantes, por lo que cabe esperar que los menos visibilizados continúen siendo descartados dado que la ley no les otorga garantías. Por poner sólo un ejemplo, las personas cis-heterosexuales de cualquier grupo podrían privilegiarse sobre las personas de la diversidad sexual, y ni siquiera aparece en el panorama el caso de personas que pertenecen a más de un grupo en situación de vulnerabilidad.

Finalmente, vemos que no sólo se ha reducido la acción afirmativa a un tema de cuota sino que, además, al aglutinar indistintamente a todos los grupos en situación de vulnerabilidad se pierden las necesidades específicas de estos grupos, como es el caso ya referido de los pueblos indígenas y de las personas de la diversidad sexual.

Aunado a lo anterior, hay otro retroceso fundamental en la reforma al imponer la restricción a la capacidad interpretativa del INE, a partir de la cual el Instituto ha elaborado las diversas medidas aquí mencionadas para todos estos grupos. Es cierto que del segundo párrafo del texto propuesto para el artículo 11.4 se puede suponer que se emitirá normativa específica con las reglas para la postulación de candidaturas en acciones afirmativas, y algunas de las consecuencias negativas aquí identificadas podrían superarse. Sin embargo, se trata de un panorama que casi con toda seguridad no se vislumbra para el próximo proceso electoral federal, y tampoco hay garantías para que se produzca después.