



¿México retrocediendo en derechos? La polémica decisión que quería quitar facultades al TEPJF en medidas afirmativas

Los cambios que introduce el plan B, del gobierno de AMLO, alertan respecto de posibles violaciones a los derechos político-electorales de los ciudadanos, sobre los que la Suprema Corte de Justicia de la Nación deberá expedirse luego e suspender la medida que afecta la equidad y regulación de la contienda, y trae aparejados cambios en la estructura y funciones del INE.



Octavio Mancebo del Castillo

Experto en Gobernabilidad Democrática con 13 años de experiencia y conocimientos en democracia, estado de derecho, relaciones internacionales, procesos electorales, derecho electoral y rendición de cuentas. Ex asesor de la presidencia del entonces Instituto Federal Electoral (IFE). Actualmente labora en el área internacional del TEPJF.

“Como sociedad, no podemos esperar que las condiciones de desigualdad se resuelvan por sí solas. Necesitamos medidas afirmativas para garantizar que aquellos que han sido marginados y discriminados tengan acceso a las mismas oportunidades que los demás”. Éstas son palabras de Ban Ki-Moon, ex secretario general de las Naciones Unidas, y reflejan la importancia de las acciones afirmativas en la lucha contra la discriminación y la desigualdad.

Hoy, en la era moderna, la lucha por la igualdad y la inclusión se ha convertido en una causa global. En todo el mundo, los gobiernos, organismos internacionales y las sociedades civiles trabajan juntos para garantizar que todas las personas, sin importar su origen, género, orientación sexual o discapacidad, tengan las mismas oportunidades para desarrollarse plenamente en la sociedad. En países como Estados Unidos hasta India, las políticas de acciones afirmativas han demostrado ser efectivas

para reducir las brechas en la educación, el empleo, la política y otros ámbitos de la vida social.

Las acciones afirmativas son una herramienta importante en esta lucha, que busca crear igualdad de oportunidades para grupos vulnerables y fomentar la inclusión social. En México, estas acciones se han vuelto cada vez más importantes en los últimos años, ya que han sido promovidas – en gran parte - por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) y el Instituto Nacional Electoral (INE).

Para empezar, es importante comprender qué son las acciones afirmativas y por qué son necesarias en nuestra sociedad. Éstas son medidas que se toman para garantizar la igualdad de oportunidades y abordar la discriminación y la desigualdad en la sociedad. Pueden tomar muchas formas, como políticas de contratación preferencial, cuotas de representación y programas de apoyo para grupos desfavorecidos.

¿Crónica de una reforma anunciada?

El presidente de México propuso en abril del año pasado una reforma electoral que buscaba modificar 18 artículos constitucionales y siete transitorios. Entre los cambios destacaban la desa-

“El ‘Plan B’ incluye cambios en el ejercicio de derechos político-electorales, equidad y regulación de la contienda, cambios en la estructura y funciones del INE, así como el rediseño de la justicia electoral. Aunque hay algunos aciertos, como facilitar el voto de personas con discapacidad y residentes en el extranjero, el ‘Plan B’ reduce la estructura del INE, sus facultades de regulación y sanción, y disminuye el personal necesario para llevar a cabo elecciones profesionales.”

parición del Instituto Nacional Electoral (INE), sustituyéndolo por el Instituto Nacional de Elecciones y Consultas (INEC) con siete consejeros y consejeras electos por voto popular (al igual que a las y los magistrados del TEPJF), la eliminación de las y los legisladores plurinominales y la reducción del número de legisladores en el Senado de 128 a 96 y en la Cámara de Diputados de 500 a 300. También se propuso un ajuste en los congresos locales y ayuntamientos y la garantía del uso de tecnologías de la información y comunicación para emitir el voto. La iniciativa buscaba eliminar (según el Poder Ejecutivo) la cooptación partidista de los órganos electorales y mejorar la imparcialidad en favor de la democracia.

El 13 de noviembre de 2022, organizaciones civiles, partidos de oposición y cientos de miles de mexicanas y mexicanos, se manifestaron en contra de dicha propuesta. Consideraban esencial defender el sistema electoral mexicano que ha permitido la competencia y pluralidad política, la estabilidad política y la transmisión pacífica del poder público. Al no conseguir la mayoría calificada¹ de la Cámara de Diputados que se requiere para realizar modificaciones constitucionales, y ante la presión social, la reforma no prosperó

En respuesta, el partido gobernante optó por realizar modificaciones a leyes secundarias mejor conocida como “Plan B”, que fue aprobado con una mayoría simple y modificó varias leyes electorales.²

Dicha reforma también generó controversia en cierto sector de la ciudadanía debido a sus posibles implicaciones en la democracia mexicana. El “Plan B” incluye cambios en el ejercicio de derechos político-electorales, equidad y regulación de la contienda, cambios en la estructura y funciones del INE, así como el rediseño de la justicia electoral. Aunque hay algunos aciertos, como facilitar el voto de personas con discapacidad y residentes en el extranjero, el “Plan B” reduce la estructura del INE, sus facultades de regulación y sanción, y disminuye el personal necesario para llevar a cabo elecciones profesionales. Además, reduce algunas facultades de regulación y sanción del INE relacionadas con la equidad de la contienda electoral.

Derivado de diversas acciones de inconstitucionalidad presentadas ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), ésta otorgó una suspensión provisional contra dicha reforma. La Corte justificó la medida debido a que el “Plan B” podría violar los derechos político-electorales de los ciudadanos.

Esto significó que no se pudiera modificar (por ahora) el esquema de organización del INE, y se suspendieran los despidos masivos que se iban a aplicar en los órganos de dirección, ejecutivos, técnicos y de vigilancia. El personal del INE podrá conservarse a nivel central y delegacional y las prestaciones laborales de los trabajadores no podrán ser afectadas. También se pausó la extinción de los fideicomisos de pasivo laboral y de infraestructura inmobiliaria del INE. Ante dicha suspensión, la decisión sobre el futuro del “Plan B” y el INE dependerá de la Corte, quien deberá

tomar una resolución definitiva antes del 2 de junio, tres meses antes del comienzo del proceso electoral federal 2023-2024.

El Plan C contra las acciones afirmativas

A principios de 2023, la Junta de Coordinación Política de la Cámara de Diputados (JUCOPO) decidió establecer un grupo de trabajo con el fin de examinar las funciones del TEPJF. El 23 de marzo³ se presentó una iniciativa para reformar y adicionar diversas disposiciones de la Constitución relacionadas con este tema, la cual fue turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales. Esta iniciativa surge en un contexto complicado y confuso, donde se han aprobado varias reformas electorales de naturaleza legal que, como he mencionado, han sido suspendidas (por ahora) por la SCJN debido a serias dudas sobre su constitucionalidad. La propuesta de reforma al máximo órgano jurisdiccional electoral en México se justificó en dos aspectos según lo señalado en la iniciativa. En primer lugar, se argumenta que el TEPJF ha excedido sus competencias al emitir criterios que van más allá de lo que le corresponde, lo que vulnera el principio de división de poderes. Además, se sostiene que, en sus fallos, la jurisdicción electoral ha extendido su alcance y competencia, lo que también afecta la división de poderes y la reserva de ley.

Según la iniciativa, el control de constitucionalidad y convencionalidad en México ha incorporado elementos interpretativos que debilitan al legislador y dan poder creativo a las y los magistrados, quienes buscan soluciones fuera del texto de las normas jurídicas positivas. Para abordar este problema, la propuesta busca incluir en la Constitución el concepto de límite literal de la ley, lo que denunciaría cualquier interpretación judicial que exceda dicho límite como una creación ilegítima del derecho y una violación a la división de poderes. Sin embargo, es importante destacar que esta figura está pensada para el ámbito del derecho penal y no necesariamente se aplica al terreno electoral. En este escenario, la propuesta, que supuestamente busca aclarar dudas sobre la interpretación del control de constitucionalidad y convencionalidad en el ámbito electoral, muestra una preocupante ambigüedad en sus fundamentos y en las posibles consecuencias que podría tener para la salud de la democracia en el país.

La propuesta de reforma busca permitir que tanto el Poder Legislativo como los partidos políticos tomen decisiones sobre grupos minoritarios y vulnerables sin la intervención judicial, eliminando así cualquier obstáculo en sus determinaciones, lo que se traduciría en limitar las facultades de protección que el TEPJF ha ejercido a lo largo de los últimos años.

Específicamente, la reforma busca limitar la intervención de las autoridades electorales en los asuntos internos de los partidos políticos únicamente a los casos específicamente señalados por la Constitución y la ley. También limitaría las facultades del TEPJF y el INE para fijar medidas afirmativas en favor de grupos vulnerables y para hacer efectiva la paridad de género en el acceso a cargos de elección popular.

Además, la reforma obligaría al TEPJF a basarse en la literalidad de las disposiciones aplicables al emitir sus sentencias en todo tipo de controversias. Asimismo, la reforma eliminaría completamente la competencia de la jurisdicción electoral para abordar asuntos parlamentarios de cualquier índole, aun cuando afecten el ejercicio de derechos político-electorales de los sujetos involucrados, facultando a la SCJN, mediante controversia constitucional, a conocer los litigios originados por actos y determinaciones del Congreso y sus órganos de gobierno.

Sobre este último tema, la propuesta de otorgar a la SCJN la facultad de resolver controversias sobre los regímenes internos

1. Considerando que la Cámara de Diputados está integrada por 500 legisladores, se requieren 334 votos para alcanzar una mayoría calificada –o un número menor, según el total de asistentes a la sesión

2. Esta es la primera reforma electoral desde 1977 en México que se aprobó sin el consenso de todas las fuerzas políticas.

3. Gaceta Parlamentaria. Disponible para consulta en: <http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/65/2023/mar/20230323-II-1.pdf>

de las Cámaras y las decisiones de sus órganos de gobierno es importante, ya que las controversias constitucionales tienen un gran impacto en el marco institucional mexicano. Además, es esencial que el Poder Legislativo sea responsable de garantizar que todas las personas puedan ejercer sus derechos político-electorales de manera igualitaria y sin discriminación.

Sin embargo, es necesario abordar esta propuesta con precaución y analizar cuidadosamente sus posibles implicaciones. Existe el riesgo de que se permita a los partidos políticos y al Poder Legislativo tomar decisiones sobre grupos minoritarios y vulnerables sin la intervención judicial, lo que podría limitar las facultades de protección del TEPJF.

Hay cuatro aspectos preocupantes de esta propuesta: la limitación de la intervención de las autoridades electorales en los asuntos internos de los partidos políticos, la limitación de las facultades del TEPJF y el INE para tomar medidas afirmativas en favor de grupos vulnerables y para garantizar la paridad de género, la obligación del TEPJF de basarse en el tenor literal de las disposiciones aplicables al emitir sus sentencias, y la eliminación total de la competencia de la jurisdicción electoral para abordar asuntos parlamentarios que afecten el ejercicio de los derechos político-electorales de las y los involucrados.

Esto podría debilitar los compromisos adquiridos para proteger la igualdad de las mujeres, los grupos indígenas, las minorías y las personas vulnerables, y podría permitir la adopción de decisiones políticas sin un escrutinio judicial adecuado. Por lo tanto, es importante garantizar que se mantenga el equilibrio entre los diferentes poderes del Estado y se proteja la integridad del sistema democrático al abordar esta propuesta.

El papel de la sociedad civil en la defensa de la independencia del TEPJF

El 13 de abril de este año y frente a la ausencia de consenso y las presiones que surgieron como resultado de la propuesta de reforma constitucional para limitar las competencias del TEPJF, los líderes legislativos reconocieron que no hay un acuerdo en este asunto. A pesar de que la bancada de Morena (el partido en el poder) y sus aliados afirmaron que las negociaciones seguían en curso, los líderes de la oposición declararon que esta propuesta no avanzará, al menos hasta después de las elecciones de 2024.

Como resultado de las acciones realizadas por un sector de la ciudadanía, el proceso de discusión y aprobación de la reforma se detuvo temporalmente, lo que demuestra la relevancia de la participación ciudadana en la defensa de los derechos humanos y la democracia en México.

Al respecto, es importante destacar la importancia de la participación ciudadana en la defensa de los derechos y la democracia, y cómo la movilización y presión de la sociedad civil puede influir en las decisiones políticas. También es trascendente mencionar que el rechazo a la reforma por parte de la ciudadanía evidencia un mayor nivel de conciencia y compromiso social en torno a la importancia de las acciones afirmativas y la paridad de género en la vida política del país.

Gracias a la lucha y el esfuerzo de mexicanas y mexicanos en la protección de los derechos político-electorales para las personas en situación de vulnerabilidad, la sociedad mexicana está cada vez más consciente de la importancia de la inclusión y la equidad en la representación política.

El Tribunal Electoral y la protección de los derechos humanos

El TEPJF ha tomado medidas significativas para promover la igualdad y la inclusión en el proceso electoral y en la toma de decisiones políticas. En cuanto a los grupos vulnerables, ha tomado medidas para garantizar su representación y participación en distintos procesos electorales.

En las elecciones federales de 2018, se implementó por primera vez la paridad de género en la postulación de candidaturas para cargos de elección popular en México. Esto fue resultado de la jurisprudencia emitida por el TEPJF, en la que se estableció que los partidos políticos deben garantizar una representación equitativa de hombres y mujeres en sus listas de candidaturas. Como resultado de estas medidas afirmativas, se registró un aumento significativo en la participación política de las mujeres en México. En las elecciones federales de 2018, se eligió la mayor cantidad de mujeres a la Cámara de Diputados en la historia del país, alcanzando un porcentaje de representación del 48%. En las elecciones de 2021, se superó esta cifra, llegando al 50.3% de representación femenina en la Cámara de Diputados.

Esta medida ha permitido que en la actualidad la Cámara de Diputados tenga una de las integraciones más paritarias de América Latina, con un 49% de mujeres y un 51% de hombres en su conformación. Esta importante conquista ha sido reconocida por diversos organismos internacionales, como la Comisión Interamericana de Mujeres de la Organización de los Estados Americanos (OEA), que ha destacado a México como un ejemplo en la promoción de la igualdad de género en la política.

Además, en ese mismo año, el TEPJF emitió una resolución que reconoce el derecho al voto de las personas que se encuentran en situación de prisión preventiva.⁴ Esta medida busca garantizar el ejercicio de los derechos políticos de todas las personas, incluyendo a aquellas que se encuentran privadas de su libertad. Respecto a medidas para garantizar la representación y la participación de grupos indígenas en la política, el TEPJF estableció un sistema de representación proporcional para los grupos indígenas en el Congreso mexicano. Este sistema garantiza que al menos el 2% de los escaños en el Congreso se reserven para candidaturas indígenas.⁵

Es importante resaltar el caso histórico en el asunto SUP-JDC-1261/2018.⁶ Esta sentencia ordenó al Instituto Nacional Electoral que proporcionara material electoral y personal capacitado para interpretar y traducir en lenguas indígenas a las personas que no hablan español en las elecciones federales de ese año, garantizando así su derecho al voto en igualdad de condiciones con el resto de la población.

Asimismo, la Sala Superior hizo historia al eliminar obstáculos discriminatorios y reconocer el derecho efectivo de las personas con discapacidad a postularse para cargos públicos electos. Con la resolución SUP-JDC-1282/2019⁷, las autoridades están obligadas a implementar todas las medidas compensatorias necesarias para garantizar que estas personas puedan ejercer su derecho al sufragio de manera efectiva. Esta decisión responde a la falta de políticas públicas que han impedido el acceso de las personas con discapacidad a este derecho político en una entidad federativa, y destaca la importancia del bloque de constitucionalidad al afirmar la obligatoriedad de los tratados internacionales.

En 2020, emitió una resolución que reconoce la identidad de género como un derecho humano y establece que las personas transgénero pueden cambiar su nombre y género en sus cre-

4. Asunto SUP-JDC-352/2018 y acumulado. Disponible para consulta en: https://www.te.gob.mx/Informacion_judicial/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-JDC-0352-2018.pdf

5. Asunto SUP-RAP-726/2017. Disponible para consulta en: <https://www.te.gob.mx/sentencias-HTML/convertir/expediente/SUP-RAP-00726-2017>

6. Disponible para consulta en: https://www.te.gob.mx/Informacion_judicial/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-REC-1261-2018.pdf

7. Disponible para consulta en: https://www.te.gob.mx/Informacion_judicial/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-JDC-1282-2019.pdf

denciales electorales sin necesidad de una orden judicial previa. Esta resolución fue un paso importante para garantizar que todas las personas tengan igualdad de acceso a sus derechos electorales.⁸

Aunque resulte difícil mencionar la enorme jurisprudencia y sentencias en las que el TEPJF ha tutelado los derechos de los grupos en situación de vulnerabilidad, las sentencias mencionadas han sido clave para avanzar en la inclusión y el reconocimiento de la diversidad en México, así como para garantizar que todas las personas puedan ejercer plenamente sus derechos políticos sin discriminación ni barreras.

¿Qué hubiera pasado y qué sigue?

En caso de que prosperara la reforma al TEPJF se hubieran presentado diversos efectos negativos, tales como:

Aumento de la exclusión: sin acciones afirmativas, los grupos históricamente marginados, como las mujeres, la comunidad LGBTIQ+, los pueblos indígenas, las personas con discapacidad y otros grupos vulnerables, hubieran tenido menos oportunidades de participar en la vida política y social del país, lo que aumentaría su exclusión y marginación.

Pérdida de diversidad: la inclusión de diferentes perspectivas y experiencias en los procesos políticos y electorales enriquece el debate público y contribuye a la toma de decisiones más informadas y equilibradas. Sin acciones afirmativas, se corre el riesgo de que los procesos políticos se vuelvan menos diversos y menos representativos de la realidad social del país.

Desigualdad: la eliminación de las acciones afirmativas podría perpetuar la desigualdad en la sociedad mexicana, ya que los grupos más privilegiados tendrían mayores oportunidades de participación política y social que los grupos marginados.

Violación de derechos: la eliminación de las acciones afirmativas podría ser considerada una violación de los derechos humanos de los grupos históricamente marginados, que tienen derecho a la igualdad de oportunidades y a la no discriminación.

En ese sentido, se debe entender que la inclusión es una lucha que ha sido abordada desde diferentes movimientos sociales y organizaciones en México durante décadas. Desde la lucha por los derechos de las mujeres hasta la lucha por los derechos de las personas LGBTIQ+, la inclusión se ha convertido en un tema central en la agenda pública y política del país.

En este sentido, la eliminación de las acciones afirmativas podría haber sido vista como un paso atrás en la lucha por la inclusión y la igualdad de oportunidades para todas las personas en México. Si se hubiera aprobado la reforma, se hubiera enviado un mensaje equivocado a la sociedad y al mundo, al mostrar que la legislatura mexicana no está comprometida con la lucha por la inclusión y la igualdad de oportunidades. Sin duda, esta legislatura hubiera ignorado la realidad de un país diverso y multicultural como México, donde la inclusión es fundamental para construir una sociedad más justa y equitativa.

Como sociedad nos toca seguir vigilantes y activos en la defensa de los derechos de grupos vulnerables, y hacer un llamado a la sociedad para que esté pendiente de las decisiones que toman las y los legisladores y autoridades encargadas de garantizar la igualdad de oportunidades. Es importante seguir fortaleciendo y

ampliando las acciones afirmativas para garantizar una sociedad más justa e igualitaria para todos.

Las medidas afirmativas son necesarias para lograr una sociedad más igualitaria y justa, y aunque hay avances, aún queda mucho por hacer en materia de inclusión y equidad en la política mexicana. La participación política de grupos en situación de vulnerabilidad debe ser promovida y garantizada a través de políticas públicas y medidas afirmativas, para lograr una verdadera democracia representativa en México.



8. Asunto SUP-REC-277/2020. Disponible para consulta en: <https://www.te.gob.mx/sentenciasHTML/convertir/expediente/SUP-REC-0277-2020>