



Derecho al voto: una revisión de las acciones afirmativas en el derecho electoral mexicano

Right to Vote: a Review of Affirmative Actions in the Mexican Electoral Law

PATRICIA LOZANO SANABRIA

[Maestra en Derecho Electoral por el Centro de Formación y Documentación Electoral del Instituto Electoral del Estado de México. Consejera del Instituto Electoral del Estado de México]

El artículo expone los principales avances que la autoridad electoral ha instrumentado en materia de inclusión política en México en los últimos años. Para ello, se analiza la evolución de la universalización del voto en nuestro país, que llevó en primer lugar a que las mujeres mexicanas pudieran ejercer su derecho al sufragio. Posteriormente, se revisan algunas de las principales limitaciones socioeconómicas y materiales que han impedido a las personas en situación de vulnerabilidad ejercer su derecho a la participación política. Finalmente, se detallan las acciones afirmativas que, en materia electoral, se han implementado en materia de inclusión política de grupos en situación de vulnerabilidad.

The article exposes the main advances that the electoral authority has implemented in terms of political inclusion in Mexico in recent years. Therefore, the evolution of the universalization of the vote in our country is analyzed, which allowed in the first place to Mexican women to exercise their right to vote. Subsequently, some of the main socioeconomic and material limitations that have prevented people in vulnerable situations from exercising their right to political participation are reviewed. Finally, the affirmative actions that, in electoral matters, have been implemented regarding the political inclusion of groups in vulnerable situations are detailed.

PALABRAS CLAVE: *democracia, inclusión, voto, acciones afirmativas.*

KEYWORDS: *democracy, inclusion, vote, affirmative actions.*

SUMARIO: I. Introducción. II. El primer paso: la universalización del voto en México. III. Discriminación a grupos en situación de vulnerabilidad. IV. Acciones afirmativas en materia electoral. V. Conclusiones. VI. Fuentes consultadas.

I. INTRODUCCIÓN

El derecho al voto ha sido uno de los motores de la lucha por el reconocimiento de los derechos humanos. Si seguimos una clasificación historicista, este derecho pertenece a la llamada primera generación de derechos humanos que, entre otros documentos, quedó consagrada en la Declaración Universal del Hombre y del Ciudadano de 1789, surgida en el marco de la Revolución francesa. Este conjunto incluyó a los derechos civiles y a los políticos, es decir, aquellos que reconocieron las libertades fundamentales del individuo y su capacidad para participar en las decisiones políticas de su comunidad de manera igualitaria.

Al ser una institución fundamental de la democracia, la importancia del voto radica en que se constituye como el medio más efectivo para materializar el principio de que la soberanía reside esencialmente en el pueblo, pues solo mediante elecciones libres, universales y periódicas se puede garantizar la voluntad popular. Esto, a su vez, es el basamento de un gobierno democrático, entendido como aquel donde la participación política de la ciudadanía tiene consecuencias inmediatas y significativas en la selección de los gobernantes a diferentes niveles y en el tipo de decisiones que se tomarán (Pasquino, 2011, p. 73).

Vinculado en su origen al surgimiento de los Estados constitucionales, el derecho al voto activo y pasivo evolucionó significativamente a lo largo del siglo XX a nivel internacional, especialmente en lo referente a su universalización. Cabe recordar que en distintas experiencias históricas el llamado “voto universal” hacía referencia al derecho al sufragio de ciudadanos libres que cumplieran con ciertos requisitos previos: género, propiedad, educación o edad. Sin embargo, el paradigma de la universalidad del voto se fue modificando sustancialmente a partir de la irrupción de diversos movimientos sociales que pugnarón por extender este derecho a otros grupos históricamente discriminados, destacan las mujeres, los jóvenes o las minorías étnicas, por mencionar algunos ejemplos.

De manera paralela, la evolución en el reconocimiento de los derechos humanos y las sucesivas olas democratizadoras trajeron consigo nuevas coordenadas que impulsaron de manera definitiva el debate en torno a la universalización del sufragio. La preocupación en diversas latitudes, incluyendo nuestro país, no solo se centró en garantizar elecciones libres y auténticas, sino en ampliar el universo de personas capaces de votar y ser votadas. En este sentido, la década de los noventa fue fundamental para el fortalecimiento del derecho al voto en México, pues la apertura democrática y la reforma al régimen electoral permitieron el establecimiento de un modelo político-electoral fincado en los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad. Además, el nuevo paradigma de derechos humanos adoptado por nuestro país a partir de la reforma constitu-



cional de 2011 no solo fortaleció el compromiso por celebrar elecciones auténticas y legítimas, sino que avanzó significativamente en otras agendas de la vida democrática, como la inclusión política.

El objetivo del presente artículo es exponer los principales avances que la autoridad electoral ha instrumentado en materia de inclusión política en nuestro país en los últimos años. Para ello, se consigna el marco general de la evolución de la universalización del voto en nuestro país, que llevó en primer lugar a que las mujeres mexicanas pudieran ejercer su derecho al sufragio. Posteriormente, se revisan algunas de las principales limitaciones socioeconómicas y materiales que han impedido a las personas en situación de vulnerabilidad ejercer su derecho a la participación política. Finalmente, se detallan las acciones afirmativas que se han implementado en materia de inclusión política de grupos en situación de vulnerabilidad a partir de la labor de la autoridad electoral mexicana.

El argumento central del artículo es que la labor de la autoridad electoral en nuestro país ha sido uno de los elementos más vanguardistas para introducir mecanismos de garantía que hagan efectivo el derecho al voto de personas en situación de vulnerabilidad en nuestro país.

II. EL PRIMER PASO: LA UNIVERSALIZACIÓN DEL VOTO EN MÉXICO

Como se ha mencionado, el derecho a elegir a nuestros representantes en los órganos estatales mediante el sufragio es una manifestación del principio de soberanía popular. En Europa, el origen de este principio democrático puede encontrarse en el tránsito de los Estados absolutistas a los Estados constitucionales hacia finales del siglo XVIII y los albores del siglo XIX, mientras que en nuestro continente se halla en el nacimiento de los Estados Unidos de América y las primeras constituciones de las naciones independientes de la América española. En estos textos constitucionales el poder público fue dividido, se impusieron restricciones al presidente, se fortaleció el papel del Congreso y se introdujo el concepto del sufragio universal.

Sin embargo, como apunta Alejandro (1990), la concepción sobre la universalidad del sufragio fue más una aspiración que una realidad, ya que desde su instauración existieron importantes regulaciones para su ejercicio. Destacan, especialmente, aquellas restricciones propias de la época y relacionadas con la edad, el grado de instrucción y la situación económica.

En nuestro país, el primer precedente jurídico del sufragio universal se remonta a la convocatoria de la Junta Central de Sevilla que restableció las cortes en España, específicamente a través de la instrucción del 1 de enero de 1810. Esta ordenanza contempló la elección de 208 diputados, es decir, uno por cada 50,000 habitantes del reino, incluido el Virreinato de la Nueva España, mediante un siste-

ma indirecto (Rodríguez, 2008). Sin embargo, la pretendida universalidad del derecho al voto se vio restringida desde su primera formulación por requisitos como ser varón, contar con un domicilio estable y ser mayor a 25 años.

Una vez que el movimiento insurgente consiguió la independencia de México, la Constitución de 1824 dispuso que la legislatura de cada estado especificara las “cualidades de los electores” (Congreso de la Unión, 1991, p. 78). Pero, al mismo tiempo, restringió la posibilidad de ser legislador a través de requisitos de edad, residencia y género, además de la obligación de demostrar 8000 pesos de bienes raíces para el caso de personas no nacidas en territorio nacional. En sentido similar, las Reglas para las Elecciones de Diputados y de Ayuntamientos del Distrito y Territorios de la República de 1830 establecieron que el sufragio universal podía ser ejercido por varones que contaran con al menos un año de residencia en el lugar donde se llevaran a cabo las elecciones, que tuvieran 21 años cumplidos o 18 años de edad en caso de estar en matrimonio, y que se dedicaran a algún oficio o industria (González García, 2006).

No obstante, las Bases Constitucionales de 1835 y las Siete Leyes Constitucionales de 1836, de talante conservador y centralista, fueron los instrumentos que de manera más marcada limitaron el carácter universal del sufragio. Lo anterior debido a que sus disposiciones introdujeron el voto censitario, es decir, el sufragio a partir de un censo previo que determinara qué ciudadanos ejercerían el voto. De esta manera, uno de los requisitos para poder votar era contar con una “renta anual de cien pesos”, provenientes de capital o un oficio (Congreso de la Unión, 1991, p. 98). Igualmente, se contemplaba la obligación de acreditar 1500 pesos anuales de renta para ser diputado y 2500 para ser senador, amén de contar con 30 y 35 años cumplidos, respectivamente. De este modo, la condición de ciudadanía plena quedó subordinada a las posibilidades materiales de los individuos.

Casi una década más tarde, el triunfo del ala liberal en nuestro país llevó a que se expidiera el Acta Constitutiva y de Reformas de las Bases Orgánicas de 1847 que estableció, entre otros elementos, las garantías individuales para todos los habitantes de la república y elecciones directas para diputados, senadores, presidente de la república y miembros de la Suprema Corte. Pero la Constitución de 1847, bajo la influencia determinante de Mariano Otero, también desechó el requisito de comprobar ingresos como condición de gozar de la ciudadanía mexicana y el derecho al sufragio. De acuerdo con algunos autores, la única condicionante que permaneció para votar fue la obligatoriedad de saber leer y escribir, misma que fue derogada con la Constitución liberal de 1857 (Miranda Camarena, 2014).

En lo que se refiere a la ciudadanía, en la simplicidad del texto constitucional de 1857 radicó su riqueza. El artículo 34 constitucional de la Constitución liberal señalaba únicamente dos requisitos para ser ciudadano mexicano: contar con 21



años cumplidos, o 18 años, en caso de estar casado, y tener un modo honesto de vivir. Asimismo, reconoció como prerrogativas del ciudadano votar en las elecciones populares y ser votado para todos los cargos de elección popular. Es aquí en donde se puede identificar el primer paso determinante hacia la universalización del sufragio en México, pues si bien las mujeres todavía no estaban contempladas en la ley para ejercer su voto, el texto constitucional ya reflejaba un espíritu igualitario que sería la base para posteriores avances políticos.

Tendrían que pasar seis décadas para que el texto constitucional fuera modificado de acuerdo con las aspiraciones democráticas de la sociedad mexicana. Aunque la Constitución Política de 1917 consagró algunos de los principios más avanzados a nivel internacional en materia de garantías individuales y colectivas, lo cierto es que respecto a la ciudadanía y a la universalización del voto no introdujo modificaciones. En todo caso, la preocupación central en materia electoral se enfocó en la prohibición de la reelección y la legitimidad del sufragio.

Pese a ser progresista e introducir figuras jurídicas de avanzada, la Constitución de 1917 no reconoció el derecho de las mujeres al voto, ni dispuso de mecanismos que ampliaran este derecho a otros sectores. Contrario a ello, el reconocimiento del derecho de las mujeres a ejercer su voto tuvo que esperar algunos años para comenzar a ser reconocido a nivel estatal. En este sentido, Yucatán fue el primer estado de la república en reconocer el sufragio femenino en 1922; le siguieron las legislaciones estatales de Chiapas, en 1925, y de San Luis Potosí, en 1927 (Cuarta Visitaduría General, 2020). Tímido, pero firme, el paso hacia una universalización del voto sustancialmente más auténtica se había dado.

Sin embargo, fue hasta 1953 cuando el derecho de las mujeres al sufragio se estableció a nivel federal, por medio de la reforma constitucional promulgada por el presidente Adolfo Ruiz Cortines. De manera previa, la reforma al artículo 115 constitucional, del 12 de febrero de 1947, había reconocido el derecho de las mujeres a votar y ser votadas exclusivamente en elecciones municipales (Secretaría de Gobernación, 1947). Pero la reforma al artículo 34 constitucional, del 17 de octubre de 1953, fue la que otorgó finalmente plena ciudadanía a “los varones y las mujeres” (Secretaría de Gobernación, 1953), y permitió, en los hechos, que estas pudieran ejercer su voto en cualquier elección, fuese municipal, estatal o federal.

Aunque el reconocimiento jurídico del sufragio femenino se había alcanzado, en los hechos las condiciones políticas y socioeconómicas imperantes hacían muy marginal la participación política de la mujer, incluso en el voto. Por desgracia, el modelo político-electoral de esta época permaneció prácticamente sin modificaciones hasta la década de los noventa, cuando una serie de medidas fue incorporada para revertir la situación de exclusión hacia las mujeres.

El primer cambio llegó en 1993 cuando el entonces Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe) estableció, en su artículo 175, que los partidos políticos debían fomentar, según lo dispuesto en sus documentos internos, “una mayor participación de las mujeres en la vida política del país, a través de su postulación a cargos de elección popular” (Secretaría de Gobernación, 1993, p. 23). Aunque esta medida no tenía grandes alcances, pues solo se trataba de “fomentar” la participación femenina, lo cierto es que marcó el camino hacia disposiciones electorales más incluyentes en favor de las mujeres.

Posteriormente, en 1996, como parte de una reforma electoral más ambiciosa, surgió el debate en torno a la equidad de género que condujo a la implementación de las “cuotas de género”: acciones afirmativas que consisten en medidas establecidas por ley para contrarrestar la subrepresentación de ciertos grupos sociales o minoritarios, en este caso, las mujeres. En este sentido, la reforma electoral de 1996 estableció, en su transitorio vigésimo segundo, que las candidaturas “por ambos principios a diputados y senadores, no excedan el 70% para un mismo género” (Secretaría de Gobernación, 1996, p. 50). De esta manera, por primera vez, la ley no dejaba a discreción de los partidos políticos la asignación de cuotas de género, sino que indicaba claramente los porcentajes.

La siguiente reforma en materia de género ocurrió en 2002, cuando se añadieron los apartados A, B y C al artículo 175 del Cofipe. Esta reforma estableció en el texto legal que las candidaturas de diputados y senadores de los partidos o coaliciones no podían exceder del 70% para un mismo género. Además de mantener la misma cuota de género establecida desde la reforma de 1996, el apartado B dispuso que las listas de representación proporcional debían incluir segmentos de tres candidaturas, con al menos una candidatura de género distinto en cada segmento. A su vez, el apartado C estableció la posibilidad de negar el registro de candidaturas a los partidos políticos que no cumplieran con estas disposiciones en materia de género (Secretaría de Gobernación, 2002, pp. 2 y 3).

En 2008, mediante el último conjunto de reformas en materia de equidad de género emanadas del Cofipe, se estableció como obligación de los partidos políticos “garantizar la equidad y procurar la paridad de los géneros”, tanto en sus órganos de dirección como en las candidaturas a cargos de elección popular (Secretaría de Gobernación, 2008, p. 14). Quizá lo más relevante fue que el artículo 219 del Cofipe mantuvo el sistema de cuotas, pero elevó el umbral para las mujeres al disponer que al menos el 40% de las candidaturas propietarias de un mismo género debería integrar la totalidad de las solicitudes de registro de candidaturas de partidos políticos y coaliciones, tanto para diputaciones como para senadurías, procurando alcanzar la paridad (Secretaría de Gobernación, 2008, p. 73).



Este conjunto de cambios legales e institucionales, impulsados desde el ámbito electoral, apuntó a asegurar una mayor participación de las mujeres ya no solo como votantes sino como candidatas y titulares de cargos de elección popular. Finalmente, la reforma electoral de 2014 fue un impulso significativo para la participación política de las mujeres en México, pues, entre otros cambios, esta reforma derogó el Cofipe y promulgó la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE), así como la Ley General de Partidos Políticos, entre otros ordenamientos. En estas nuevas legislaciones se abandonó el sistema de cuotas de género y se estableció la paridad de género.

Entre las disposiciones más importantes en materia de género de esta reforma se incluyó la exigencia de paridad en todas las candidaturas a cargos de elección popular, tanto a nivel federal como estatal, y la obligatoriedad de que las fórmulas de candidaturas fueran conformadas por un mismo género, entre otras medidas (Freidenberg y Alva, 2017, p. 13). Es importante destacar que varias entidades federativas ya tenían disposiciones similares en sus legislaciones locales, pero la LGIPE obligó a todo el país a homologar reglas, criterios y sanciones en materia de género, consolidando un cambio sustancial para la democracia mexicana.

Aunque fundamental para una universalización real del voto, el reconocimiento y la implementación de mecanismos de garantía que aseguran el voto de las mujeres no han sido el único reto de nuestra democracia. La agenda democratizadora también prestó atención a otros sectores sociales históricamente discriminados, especialmente porque se evidenciaron situaciones de exclusión que en la práctica conformaron barreras y obstáculos para limitar el derecho al voto.

III. DISCRIMINACIÓN A GRUPOS EN SITUACIÓN DE VULNERABILIDAD

El proceso de universalización del voto implica la expansión de los derechos políticos desde una minoría hasta una gran parte de la sociedad y confiere a la democracia moderna una característica incluyente que no puede hallarse en alguna otra experiencia histórica (Rodríguez Zepeda, 2011, p. 27). Este cambio en sentido incluyente no solo se basa en criterios cuantitativos —mayor cantidad de personas con participación política—, sino también en aspectos cualitativos —mejor agregación de intereses y representación política—. Lo anterior pone de manifiesto que hablar de una consolidación democrática antes del siglo XX sería impreciso, pues la toma de decisiones no tomaba en cuenta a las grandes mayorías sociales.

La discriminación es una de las razones por las que grupos minoritarios, a quienes las democracias no incorporaron, vieron coartados sus derechos de participación política. En este sentido, debe entenderse a la discriminación como una práctica que implica un trato diferenciado y que menoscaba la dignidad huma-

na. Es importante señalar que las prácticas discriminatorias pueden existir en los hechos, incluso cuando se respeten formalmente las libertades y la igualdad legal.

La discriminación no solo es posible sino recurrente en regímenes democráticos. En opinión de algunos especialistas, las democracias liberales de las cuales emanó el modelo representativo no procuraron la igualdad social, sino únicamente la igualdad en el derecho al voto (Torres Ruiz, 2017). Sin embargo, no puede perderse de vista que la desigualdad social deriva invariablemente en desigualdad política. De este modo, la igualdad en la que se enfoca el liberalismo es principalmente jurídica, es decir, centrada en garantizar procedimientos que otorguen a todos los ciudadanos las mismas oportunidades de influir en los resultados colectivos y de ser tratados por igual ante la ley. Pero lo anterior no incluye la igualdad social o económica, elementos que de estar ausentes en el desarrollo de una sociedad socavan la igualdad política.

Nuestro país no fue la excepción. Aunque jurídicamente la igualdad ante la ley estaba consagrada en nuestra carta magna para todos los individuos desde 1974, en realidad la discriminación contra algunos grupos era habitual y, al mismo tiempo, no reconocida explícitamente en nuestro marco normativo. El cambio democrático que representó la alternancia en la Presidencia de la República en el año 2000, tras más de siete décadas de dominio del Partido Revolucionario Institucional, permitió que la agenda pública incluyera una diversidad de temas. Entre estos nuevos tópicos se encontró la necesidad de visibilizar y combatir la discriminación a partir de cambios legales e institucionales que pusieran al día a nuestro país.

En este sentido, en 2001 se realizó una reforma constitucional que incluyó la prohibición de cualquier forma de discriminación, abarcó a grupos históricamente marginados, como mujeres, personas indígenas, personas con discapacidad, minorías religiosas o sexuales, niñez y adultez mayor. Posteriormente, en 2003 se aprobó la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, primera normatividad expedida para tratar este problema de manera particular en nuestro país.

Esta legislación reconoció la responsabilidad del Estado de fomentar condiciones que garanticen la plena efectividad de los derechos a la libertad y a la igualdad. Asimismo, estableció la obligación de los poderes públicos federales de remover los obstáculos que impiden el ejercicio de estos derechos o el desarrollo pleno de las personas, así como su participación efectiva en la vida política, económica, cultural y social del país. No menos relevante es que esta ley prohibió cualquier forma de discriminación que tuviera como objetivo evitar o anular el reconocimiento o ejercicio de los derechos, así como la igualdad real de oportunidades.

Debe apuntarse que la agenda de la inclusión forma parte del desarrollo democrático de una sociedad, toda vez que la discriminación se presenta como una prác-

tica que convierte la diferencia en desigualdad, establece relaciones asimétricas y obstaculiza sistemáticamente derechos y oportunidades a grupos específicos. Por ello, para una sociedad democrática resulta fundamental contar con mecanismos legales y políticos para combatir la discriminación y proteger la diversidad social, étnica y cultural. Ninguna democracia puede consolidarse si no aborda las desigualdades estructurales que fragmentan la sociedad y dificultan el ejercicio efectivo de derechos humanos.

Ahora bien, cuando la discriminación contra un determinado grupo social es persistente y no se cuentan con los elementos jurídicos, políticos o institucionales para revertir tal situación, podemos considerar a tal grupo como uno en situación de vulnerabilidad. Al respecto, Lara Espinosa (2015, p. 24) señala que, la vulnerabilidad representa un estado de debilidad provocado por la ruptura de un cierto equilibrio, que lleva a la persona o al grupo de personas que la sufren a una espiral de efectos negativos.

De este modo, cuando una persona se encuentra en una situación de vulnerabilidad debido a sus características individuales o elementos constitutivos de su persona, y esto le impide satisfacer sus necesidades básicas o proteger sus derechos, nos hallamos ante un posible acto de discriminación que atenta contra su dignidad humana. Cuando esta discriminación se materializa, se constituye en una violación a sus derechos humanos.

Por lo general, esa situación de vulnerabilidad se deriva de la identidad del grupo o individuo discriminado. Es decir, tiene que ver con prejuicios, acciones negativas, factores culturales o sociales que se manifiestan en actos de intolerancia, hostilidad o rechazo motivados por cuestiones que van desde el origen étnico, las preferencias sexuales o las creencias religiosas, hasta razones de género, edad, condición económica o lugar de residencia. Sin embargo, es fundamental precisar que la vulnerabilidad no debe verse como un atributo propio de un individuo o colectividad, sino como una condición social: las personas no son por sí mismas vulnerables, son el entorno social y el contexto institucional los que las colocan en dicha situación de vulnerabilidad que les impide el ejercicio pleno de sus derechos humanos.

Aquí es imprescindible mencionar que para prevenir y revertir esta realidad, desde una perspectiva de derechos humanos, se debe considerar a las personas en situación de vulnerabilidad no como objeto de protección del Estado y sus instituciones, sino como sujetos de derechos, a quienes se les debe garantizar las condiciones para ejercerlos a plenitud. Para garantizar este ejercicio de derechos deben contemplarse dos vertientes que están relacionadas con una situación de vulnerabilidad de naturaleza formal —de *iure*— o de naturaleza material —de *facto*—.

Al considerar la situación de vulnerabilidad de manera formal, se deben atender todas aquellas disposiciones legales que resulten inequitativas o discriminatorias. Por su parte, la situación de vulnerabilidad de naturaleza material puede ser más compleja, pues, aunque jurídicamente exista el reconocimiento de la igualdad de condiciones para todos los individuos de una sociedad, persisten condiciones estructurales o coyunturales que mantienen y reproducen la desigualdad de oportunidades o los obstáculos para el ejercicio de derechos y libertades. De ahí la necesidad de establecer mecanismos o acciones afirmativas que permitan instrumentar beneficios para determinados individuos o grupos sociales que, a su vez, garanticen un equilibrio real en el ejercicio de los derechos.

El propio artículo 5° de la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación lo consideró en los siguientes términos:

No se considerarán discriminatorias las acciones afirmativas que tengan por efecto promover la igualdad real de oportunidades de las personas o grupos. Tampoco será juzgada como discriminatoria la distinción basada en criterios razonables, proporcionales y objetivos cuya finalidad no sea el menoscabo de derechos. (Secretaría de Gobernación, 2003)

La sola existencia de acciones afirmativas es un reconocimiento al hecho de que determinados grupos sociales con características en común, y bajo un contexto específico, se hallan en situación de vulnerabilidad. Algunos de los principales grupos en esta situación en nuestro país son las mujeres, las personas pertenecientes a una comunidad indígena o las personas con discapacidad. Pero en materia electoral, también se han identificado grupos a los que se les negó a ejercer su derecho al voto, como residentes en el extranjero o personas en prisión preventiva que aún no han recibido condena y que, por principio, deben reputarse como inocentes.

Antes de abordar las acciones afirmativas que en materia electoral se han establecido para algunos de estos grupos, es pertinente señalar las problemáticas a las que se enfrentan de manera particular.

a) *Personas de comunidades indígenas.* De acuerdo con el Instituto Nacional de Geografía y Estadística (INEGI), en México 23.2 millones de personas de tres años y más se autoidentificaron como indígenas, de las cuales 51.4% es mujer y 48.6% es hombre (INEGI, 2022). De este universo, se identificaron 7,364,645 personas que hablaban alguna lengua indígena, es decir, el 6.1 % de la población total mexicana. A su vez, las lenguas indígenas más habladas son el náhuatl (22.4 %), el maya (10.5 %), el tseltal (8.0%), el tsotsil (7.5 %) y el mixteco (7.2 %), de entre 68 lenguas indígenas reconocidas en nuestro país.



Según algunas investigaciones especializadas, la construcción social de la identidad indígena rebasa los elementos de origen y pertenencia puramente étnica, y tiene que ver con elementos complejos y dinámicas en las que la estructura de poder ha tenido injerencia (Gracia y Horbath, 2019, p. 281). De esta manera, a los elementos étnicos que definen lo indígena como la lengua, las tradiciones, la vestimenta o las formas de organización comunitaria, se suman los elementos simbólicos como el color de piel, el aspecto físico, la conducta o la posición social.

Históricamente, las personas y comunidades indígenas han sufrido discriminación por ser una minoría sociocultural en un país mayoritariamente mestizo y de lengua española, pero también por no haber sido consideradas en el proyecto de nación del Estado mexicano. Para algunos autores, lo anterior constituye incluso un racismo velado, que nunca se reconoció públicamente, pero que incluyó prácticas discriminatorias, segregación cultural y exclusión hacia estas comunidades (Gall, 2016). La falta de reconocimiento a la otredad indígena y a sus condiciones de vida específicas derivó en lo que Stavenhagen denomina la “doctrina estatal” del indigenismo, que consistió en el reconocimiento discursivo de la riqueza cultural de las comunidades indígenas en tanto originarias de nuestro país, pero acompañado del objetivo de integrar a estas personas a la sociedad mayoritaria, transformando o anulando su cultura y tradiciones, para que adoptaran prácticas más modernas (2008, p. 382).

La situación de discriminación que han padecido las comunidades indígenas se ve reflejada en la vulneración de sus derechos como el acceso a la salud, la educación o el trabajo. Por mencionar un ejemplo ilustrativo, el nivel promedio de escolaridad entre personas hablantes de alguna lengua indígena en México es de 6.2 años, cifra que resulta menor a los 10 años de escolaridad promedio entre personas no hablantes de alguna lengua indígena. Además, la tasa de analfabetismo entre población indígena es del 20.9%, frente al 3.6% entre población no hablante de alguna lengua indígena (INEGI, 2022).

A pesar de algunas acciones para atender el rezago en comunidades indígenas y reivindicar su papel en la construcción de la vida pública nacional, el Estado mexicano solo asumió un compromiso fehaciente con esta agenda hasta que el Ejército Zapatista de Liberación Nacional se levantó en armas en 1994. Tras la firma de los Acuerdos de San Andrés Larráinzar, el Ejecutivo Federal inició una serie de reformas constitucionales para reconocer la composición pluricultural de la nación mexicana, el carácter originario de los pueblos indígenas, su derecho a la libre determinación y autonomía dentro del marco constitucional, así como la obligación de los tres niveles de gobierno de respetar su organización y costumbres (Segreste, 2019, p. 98).

b) *Personas con discapacidad.* De acuerdo con el Censo de Población y Vivienda 2020 del INEGI (2021), la prevalencia de la condición de discapacidad junto con personas que poseen algún problema o condición mental era de 7,168,178 personas a nivel nacional, lo que representa el 5.69% de la población. Una persona con discapacidad se define como aquella que

tiene mucha dificultad o no puede realizar alguna de las siguientes actividades de la vida cotidiana: caminar, subir o bajar; ver, aun usando lentes; oír, aun usando aparato auditivo; bañarse, vestirse o comer; recordar o concentrarse y hablar o comunicarse; además incluye a las personas que tienen algún problema o condición mental. (INEGI, 2021, p. 1)

Del total de personas en México con discapacidad y un problema o condición mental, 899,000 son niñas y niños (13% del total), 869,000 son personas jóvenes (12% del total), 2.2 millones son personas adultas (31%) y 3.2 millones son personas adultas mayores (45% del total). Por género, 52% de las personas con discapacidad en México es mujer y 48% es hombre. Lo anterior demuestra que, con el transcurso de la edad, las personas corren mayor riesgo de convertirse en personas con discapacidad, ya sea por accidentes, falta de prevención o padecimientos de salud.

Tomando en cuenta la discapacidad por actividad que se reporta, los resultados del INEGI muestran que 41.01% de las personas con discapacidad tiene problemas para caminar, subir o bajar; 37.54% reporta problemas para ver, incluso usando lentes; 22.18% tiene algún problema o condición mental; 18.84% tiene problemas para oír, incluso utilizando un aparato auditivo; 16.29% tiene problemas para bañarse, vestirse o comer; 16.03% reporta problemas para recordar o concentrarse, y el 13.18% presenta problemas para hablar o comunicarse (INEGI, 2021).

Aunque son una minoría demográfica que se cuenta por millones, las personas con discapacidad se enfrentan a situaciones de discriminación y a la desigualdad de oportunidades de acceso a diversos derechos, como la educación, el empleo, la seguridad social, la salud o la participación política. Los obstáculos para que estas personas ejerzan sus derechos humanos no solo son físicos, sino también jurídicos. Por fortuna, se han registrado avances sustanciales en este último ámbito, gracias a las convenciones y legislaciones en la materia, destacadamente la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, que no solo consideró a las personas con discapacidad como sujetos de derechos, sino que reconoció su facultad para tomar decisiones sobre sí mismas y sobre la comunidad a la que pertenecen.

c) *Mexicanas y mexicanos residentes en el extranjero.* A lo largo del siglo xx, México se convirtió en uno de los países con mayor expulsión de migrantes, la mayo-

ría de los cuales se dirigió a Estados Unidos. Algunos de los factores que explican la marcada emigración de México hacia Estados Unidos como destino principal son el empleo, el ingreso familiar o la búsqueda de mejores condiciones de vida (seguridad, salud, vivienda, etcétera).

Para 2020, de acuerdo con algunos reportes oficiales, había alrededor de 12,368,000 personas nacidas en México habitando en Estados Unidos (Consejo Nacional de Población, 2020, p. 32). Lo anterior convierte a nuestro país en el segundo país con más emigrantes en el mundo, solo después de India. Asimismo, el corredor migratorio México-Estados Unidos es el más dinámico a nivel internacional, pues se reportan más cruces migratorios entre estos países que entre cualquier otro país del mundo (Banco Mundial, 2023, p. 46).

A pesar de que la migración mexicana hacia Estados Unidos existió desde el origen de ambas naciones, los flujos migratorios se intensificaron de manera sustancial a partir de la Segunda Guerra Mundial. En aquellos años la economía estadounidense experimentó un periodo de expansión que generó más empleo y requirió fuerza de trabajo inmigrante. El gobierno mexicano llevó a cabo la firma del Programa Bracero con autoridades de Estados Unidos (1942-1964), el cual consistió en el envío temporal de trabajadores de manera legal y regulada (Durand, 2007). Se trató del primer esfuerzo bilateral por dotar de orden y de proteger los derechos laborales de los trabajadores migrantes mexicanos, habituados a laborar en el vecino país con esquemas de explotación y sin ningún tipo de garantía o seguridad.

Los desafíos a los que se enfrenta la comunidad migrante mexicana en Estados Unidos son de muy diversa índole. Además de insertarse en esquemas irregulares de trabajo, en no pocas ocasiones las autoridades estadounidenses pueden negarle servicios de salud, educación o de seguridad social para ella o sus familias. Adicionalmente, las personas migrantes pueden ser objeto de persecución y procesos de repatriación que, en el peor de los casos, separan a familias enteras.

Durante varias décadas, los derechos humanos de las personas migrantes fueron invisibilizados. Al no habitar dentro de su país de origen ni pertenecer legalmente al país receptor, estas personas tenían pocas probabilidades de que sus necesidades fuesen atendidas por autoridad alguna. Solo hasta décadas recientes, el panorama ha comenzado a modificarse gracias al dinamismo y politización del movimiento migrante mexicano en Estados Unidos. No obstante, la deuda histórica del Estado mexicano con sus connacionales residentes en el exterior sigue pendiente.

d) *Personas en prisión preventiva.* Como se sabe, la prisión preventiva se refiere a la restricción de la libertad de una persona que aún no ha sido condenada, con el fin de garantizar su comparecencia durante el proceso penal. Aunque la detención

preventiva no se considera una pena en sí misma, implica una afectación al derecho humano a la libertad. Por desgracia, la prisión preventiva en México suele extenderse de manera excesiva, lo que implica que, en caso de absolución, represente una violación irreparable al individuo (Gutiérrez, 2008, p. 138).

De acuerdo con la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, la práctica de la prisión preventiva como norma general en los procesos penales contraviene las disposiciones de la Convención Americana, ya que vulnera el derecho a la libertad personal y a la presunción de inocencia. A pesar de ello, en las últimas décadas, las legislaciones federales, así como las leyes estatales en materia penal, han agregado y tipificado nuevas conductas como delitos graves que ameritan prisión preventiva. Esto ha ocasionado que el umbral de la prisión preventiva se eleve, dejando de ser una excepción para convertirse en la norma general (Gutiérrez, 2008, p. 140).

Según cifras del INEGI, considerando el estatus jurídico de las personas privadas de la libertad que se encuentran internadas en algún centro penitenciario federal o estatal, así como en centros especializados, 88,172 personas se encontraban sin sentencia, 23,653 con sentencia no definitiva y 111,162 con sentencia definitiva hasta 2022. Esto significa que 39.0% de la población privada de la libertad no contaba con una sentencia. De estas personas, alrededor del 29.7% había esperado en prisión preventiva sin sentencia durante 24 meses o más tiempo (INEGI, 2023).

Esta realidad no solo afecta directamente los derechos de presunción de inocencia y libertad de las personas, también tiene un impacto negativo en su situación familiar, económica, social y política. Lo anterior debido a que las personas se ven impedidas de conseguir un empleo bien remunerado, continuar sus estudios, tener acceso a programas sociales o servicios de salud de calidad. Además, en el ámbito político, las personas en prisión sin sentencia no cuentan con la libertad de asociación para participar en la vida pública de su país. Todas estas violaciones a sus derechos humanos transcurren sin que se actualice el supuesto previsto en el artículo 38 constitucional, fracción II, el cual dispone que los derechos o prerrogativas de la ciudadanía solo se suspenden por estar sujeto a un proceso criminal contando desde la fecha del auto de formal prisión, inexistente en estos casos.

En este contexto de desigualdad, el Estado mexicano tiene la obligación constitucional de adoptar acciones afirmativas o mecanismos de garantía que permitan generar condiciones de igualdad y garantizar el ejercicio de los derechos humanos de estos grupos. En ese sentido, las autoridades electorales han ido a la vanguardia, pues incluso mediante acuerdos, cuando la ley no lo disponía explícitamente, han adoptado medidas progresistas para garantizar los derechos político-electorales de estos grupos vulnerables, como se expone a continuación.

IV. ACCIONES AFIRMATIVAS EN MATERIA ELECTORAL

Nuestra Constitución Política establece que los derechos político-electorales, en cuanto derechos humanos, están reconocidos para cualquier persona sin distinción de origen étnico, género, edad, discapacidades, condición social, condiciones de salud, religión, opiniones, preferencias sexuales, estado civil o cualquier otra categoría. Sin embargo, el solo reconocimiento jurídico de estos derechos no siempre ha sido suficiente para que sean garantizados en la práctica, ya sea por la falta de disposiciones obligatorias para los partidos políticos o, bien, por los obstáculos materiales para su consecución (Ramírez Hernández, 2023, p. 4).

En este contexto, ha sido necesaria la adopción de acciones afirmativas para grupos históricamente discriminados, lo cual se ha realizado de manera decidida durante las primeras décadas del siglo XXI. Para ello, también fueron determinantes los avances en materia de género, pues estos influyeron de manera positiva para que otros grupos sociales exigieran medidas de inclusión política a las autoridades. En este sentido, diversas reformas a la legislación electoral, así como determinaciones del Instituto Nacional Electoral (INE), han contribuido para que el voto se afirme como una institución de la democracia incluyente en nuestro país.

Atendiendo al principio de igualdad sustantiva, así como a la reforma constitucional en materia de derechos humanos de 2011, las autoridades electorales tienen la obligación de instrumentar las medidas necesarias que permitan que todos los individuos puedan ejercer sus derechos político-electorales de manera efectiva, poniendo especial énfasis en las personas que se encuentran en situación de vulnerabilidad.

Respecto a las comunidades indígenas, el primer paso para garantizar su papel en la nación mexicana y su derecho a la representación política se dio en 1992. Aquel año, la reforma al artículo 4º constitucional reconoció que la nación mexicana tenía una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas. Asimismo, esta reforma dispuso que la ley protegiera, entre otros elementos, sus usos y costumbres, así como sus formas específicas de organización social (Secretaría de Gobernación, 1992).

Sin embargo, no fue sino hasta la redistribución de 2004-2005, realizada por el Instituto Federal Electoral (IFE), cuando se consideró por primera vez la variable étnica en los criterios de clasificación de los 300 distritos uninominales del país. Derivado de esta distinción, pudieron identificarse 28 distritos que contaban con una población indígena superior al 40 % de su población. Si bien esta información no se tradujo en una medida afirmativa, se convirtió en un parámetro que sería considerado en posteriores distritaciones. Una década después, en la reforma constitucional de mayo de 2015, se reconoció el derecho de los pueblos indígenas a elegir

de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, garantizando que las mujeres y los hombres indígenas disfrutarán y ejercerán su derecho de votar y ser votados en condiciones de igualdad (Secretaría de Gobernación, 2015).

De manera similar, la redistribución realizada por el INE para el proceso electoral federal 2017-2018 volvió a identificar 28 distritos uninominales con una población indígena igual o superior al 40%. Afortunadamente, en esta ocasión la información sirvió de base para implementar por primera vez una medida afirmativa en favor de la inclusión política de los pueblos y comunidades indígenas. Por medio del Acuerdo INE/CG508/2017, el Consejo General del INE estableció la obligación a los partidos políticos para que postularan candidaturas indígenas por el principio de mayoría relativa en al menos doce distritos electorales federales (INE, 2017).

Más allá de este avance fundamental, para el proceso electoral federal 2020-2021, la autoridad electoral consideró que persistía la subrepresentación de las personas indígenas en la Cámara de Diputados. En razón de ello, mediante el Acuerdo INE/CG572/2020, estableció una nueva acción afirmativa para este grupo social, consistente en incluir la obligación para partidos políticos y coaliciones de registrar candidaturas indígenas por el principio de mayoría relativa en, por lo menos, 21 de los 28 distritos uninominales identificados con el 40% o más de población indígena (INE, 2020). De este número de candidaturas, por lo menos 11 tendrían que ser mujeres atendiendo a los criterios de paridad de género. Adicionalmente, los partidos políticos tuvieron que atender la obligación de postular candidaturas indígenas también por el principio de representación proporcional. En este sentido, los institutos políticos registraron nueve fórmulas integradas por personas indígenas en las circunscripciones electorales de la siguiente manera.

Tabla 1.
Candidaturas indígenas por principio de representación proporcional
(proceso electoral federal 2021)

<i>Candidaturas indígenas por principio de representación proporcional (proceso electoral federal 2021)</i>		
<i>Circunscripción electoral</i>	<i>Entidades federativas</i>	<i>Número de candidaturas indígenas (fórmulas)</i>
I	Baja California, Baja California Sur, Chihuahua, Durango, Jalisco, Nayarit, Sinaloa, Sonora	1
II	Aguascalientes, Coahuila, Guanajuato, Nuevo León, Querétaro, San Luis Potosí, Tamaulipas, Zacatecas	1
III	Campeche, Chiapas, Oaxaca, Quintana Roo, Tabasco, Veracruz, Yucatán	4
IV	Ciudad de México, Guerrero, Morelos, Puebla, Tlaxcala	2
V	Colima, Hidalgo, México, Michoacán	1

Respecto al proceso electoral 2023-2024, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), mediante la sentencia SUP-JDC-338/2023 y acumulados, la cual revocó el Acuerdo INE/CG527/2023, determinó que la autoridad electoral, en materia de candidaturas indígenas a diputaciones por ambos principios, tendría que repetir el modelo normativo implementado en el proceso electoral federal 2020-2021 por tratarse de un mecanismo de representatividad efectivo. Asimismo, la autoridad electoral jurisdiccional determinó que en los 25 distritos uninominales cuya población indígena sea de, al menos, 60% de su población total, se deberá garantizar la postulación exclusiva de candidaturas indígenas (TEPJF, 2023).

De manera adicional, la Sala Superior del tribunal señaló que, en el caso de candidaturas al Senado de la República, se debe considerar una acción afirmativa que garantice cinco espacios para personas pertenecientes a pueblos y comunidades indígenas, cuatro por el principio de mayoría relativa y una por representación proporcional (INE, 2023a, p. 169). Con ello se busca que el número de legisladores pertenecientes a pueblos y comunidades indígenas en el Congreso de la Unión refleje el porcentaje que representan a nivel nacional.

En el caso de la inclusión política de las mexicanas y los mexicanos residentes en el extranjero, su derecho a participar mediante el voto se concretó a nivel federal en el proceso electoral 2005-2006. En ese mismo proceso electoral, el estado de Michoacán se convirtió en la primera entidad federativa en reconocer en su legislación el derecho de sus ciudadanos a ejercer su voto para elegir autoridades en su estado natal. Posteriormente, una serie de entidades federativas comenzó a reconocer este derecho para sus paisanos residentes en el extranjero, por lo que, de acuerdo con cifras de la autoridad electoral nacional, hasta 2018 se había instrumentado el voto de mexicanos residentes en el extranjero en 21 procesos electorales locales de 15 entidades federativas: Aguascalientes, Baja California Sur, Chiapas, Ciudad de México, Coahuila, Colima, Estado de México, Guanajuato, Jalisco, Michoacán, Morelos, Oaxaca, Puebla, Yucatán y Zacatecas (INE, 2021c, p. 26).

El voto de mexicanos residentes en el extranjero es un ejemplo claro de cómo el reconocimiento de derechos no basta para materializarlos. En estricto sentido, el voto de un ciudadano mexicano en el extranjero nunca estuvo prohibido, toda vez que, de acuerdo con el texto constitucional, la ciudadanía no se pierde por el lugar de residencia. Sin embargo, fue hasta la reforma de junio de 2005 cuando el Cofipe estableció explícitamente el derecho de los mexicanos en el exterior para votar en elecciones por la Presidencia de la República, así como los mecanismos que tendrían que implementar las autoridades del Estado mexicano para garantizar este derecho.

Antes de esta reforma, cualquier ciudadano mexicano residente en el extranjero que quisiera sufragar tenía que trasladarse a territorio nacional, así como tener un domicilio y credencial para votar vigentes para poder emitir su voto. Por ello, la reforma al Cofipe se considera un primer avance en cuanto a acciones afirmativas para estos mexicanos, pues contempló la existencia de una lista nominal de electores en el extranjero, así como mecanismos para que pudiera emitirse el voto desde fuera del país.

No obstante, las acciones afirmativas más sustanciales fueron contempladas en la reforma electoral de 2014, de la cual emanó la nueva LGIPE. En el artículo 329 de la nueva legislación electoral se dispuso que las ciudadanas y los ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero pueden emitir su voto en las elecciones para la Presidencia de la República, pero también elegir miembros del Senado de la República, gubernaturas y jefatura de gobierno, siempre que así lo determinen las constituciones locales. Asimismo, el nuevo marco normativo no solo facultó al INE para elaborar una lista nominal de electores específica, sino para emitir una credencial para votar en el extranjero. De igual manera, se ampliaron las modalidades de votación para incluir el voto adelantado por correo, mediante entrega



de la boleta de forma personal en los módulos que se instalen en las embajadas o los consulados y por vía electrónica (Secretaría de Gobernación, 2014).

En cuanto al voto pasivo de las mexicanas y los mexicanos residentes en el extranjero, la Sala Superior del TEPJF, mediante la sentencia del expediente SUP-RAP-21/2021 y Acumulados, ordenó a la autoridad administrativa electoral emitir una acción afirmativa para las mexicanas y los mexicanos residentes en el extranjero “en la postulación de diputaciones por el principio de representación proporcional, contemplada en los primeros diez lugares de cada una de las cinco circunscripciones”. De esta manera, los connacionales en el extranjero pudieron participar como candidatos en el proceso electoral federal de 2021, ya que los partidos políticos se vieron obligados a reservar cinco candidaturas, una por cada circunscripción electoral del país, para estas personas. Cabe destacar que, como la sentencia lo señaló, las candidaturas de mexicanos en el extranjero tuvieron que incluirse dentro de los primeros diez lugares de las listas plurinominales y observar el principio de paridad de género (INE, 2021c, p. 24).

Para el actual proceso electoral 2023-2024, el INE contempló las mismas condiciones y criterios en estas acciones afirmativas para diputaciones federales. Sin embargo, la autoridad electoral agregó la obligación para que los partidos políticos incluyan una fórmula de personas mexicanas residentes en el extranjero dentro de los primeros quince lugares de la lista de representación proporcional de sus candidaturas al Senado de la República (INE, 2023a, p. 134). Con ello, los connacionales en el exterior no solo han visto garantizado su derecho a sufragar por autoridades de su país, sino que están posibilitados de participar y representar a la comunidad migrante mexicana, ya sea como diputados o senadores en nuestro Poder Legislativo.

En lo relativo a la inclusión política de las personas con discapacidad, el Estado mexicano se adhirió a la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y su Protocolo Facultativo en 2007. Este instrumento internacional incluía la obligación de garantizar la participación de las personas con discapacidad en la vida política y pública de su país. Sin embargo, la autoridad electoral implementó las primeras acciones afirmativas para estas personas hasta el proceso electoral federal 2017-2018, mismas que consistieron en la emisión de un “Protocolo para la Inclusión de las Personas con Discapacidad como funcionarios y funcionarias de mesas directivas de casilla durante el Proceso Electoral 2017-2018”, así como de los primeros “Lineamientos de operación de casillas especiales para el voto de las personas hospitalizadas, familiares o personas a su cuidado y personal de guardia”; los simulacros de la jornada electoral para el ejercicio del voto de las personas con discapacidad motriz, intelectual, visual, psicosocial, auditiva, de lenguaje y de

talla baja; así como del ejercicio efectivo del voto de las personas con discapacidad intelectual y psicosocial (El Colegio de México, 2022, p. 59).

No menos importantes fueron otras acciones afirmativas en este sentido, como la capacitación a funcionarios de mesa directiva de casilla para atender de manera correcta a las personas con discapacidad, la elaboración de materiales electorales *ad hoc* para personas con discapacidad —mismos que incluyeron plantillas Braille y mamparas especiales, entre otras—, la instalación de casillas en lugares accesibles para personas con discapacidad y la inclusión de traductores en lengua de señas mexicana durante los debates entre candidaturas a la Presidencia de la República. Como resultado de estas acciones, se logró que 1564 personas con discapacidad participaran como funcionarios de mesa de casilla y que 58,415 mujeres y 46,641 hombres con discapacidad emitieran su voto en la jornada electoral de julio de 2018 (INE, 2021a, p. 43).

Aunado a lo anterior, el Consejo General del INE aprobó el mecanismo de votación conocido como voto anticipado, cuyo fin es ofrecer facilidades a las personas electoras que por motivos de incapacidad física no pueden presentarse ante la casilla electoral. En el proceso electoral 2021, esta modalidad de voto se implementó en Aguascalientes, mientras que en 2023 fue implementada en Coahuila y Estado de México. A partir de estas experiencias, y con el fin de extender este ejercicio al resto de las entidades federativas, el INE emitió los “Lineamientos para la conformación de la Lista Nominal del Electorado con Voto Anticipado para el Proceso Electoral Federal y los Procesos Electorales Concurrentes 2023-2024” (INE, 2024).

Todas estas acciones afirmativas se centraron en facilitar el sufragio de las personas con discapacidad. No obstante, como en otros casos, la autoridad jurisdiccional también emitió sentencia en favor de estas personas para que fuesen contempladas por los partidos políticos en la postulación de candidaturas. De este modo, la sentencia emitida con respecto al expediente SUP-RAP-121/2020 y acumulados ordenó al INE emitir lineamientos para implementar acciones afirmativas para personas con discapacidad. Lo anterior se tradujo en la obligación de que los partidos políticos nacionales postularan obligatoriamente candidaturas integradas por estas personas para diputaciones federales por el principio de mayoría relativa en, al menos, seis de los 300 distritos uninominales del país, así como dos espacios en la lista plurinominal para diputaciones federales en cualquiera de las cinco circunscripciones electorales del país, siempre que se ubicaran dentro de los diez primeros lugares de la lista (INE, 2021a, p. 105).

Respecto al proceso electoral federal en curso, la autoridad electoral retomó el mismo criterio y las mismas obligaciones para los partidos políticos. Sin embargo, también extendió la obligatoriedad para que los institutos políticos postulen una fórmula de personas con discapacidad dentro de los primeros quince lugares

de sus listas de representación proporcional para el Senado de la República (INE, 2023a, p. 122). Con ello, se mejoran los incentivos institucionales para que las personas con discapacidad cuenten con representantes en ambas cámaras del Congreso de la Unión.

Finalmente, en lo relativo al voto de personas en prisión preventiva sin sentencia, el TEPJF determinó, al resolver el expediente SUP-JDC-352/2018 y acumulado, que en aras de proteger el derecho a la presunción de inocencia y los derechos políticos, el INE tendría que implementar una serie de pruebas para garantizar el sufragio de personas reclusas en 2024. Asimismo, la autoridad jurisdiccional dejó en manos del INE la determinación de las condiciones materiales que garantizaran este ejercicio democrático, así como si existían las posibilidades para llevarlo a cabo en elecciones presidenciales o también en elecciones locales.

En razón de ello, el INE aprobó el Modelo de Operación del Voto de Personas en Prisión Preventiva para el proceso electoral federal 2020-2021. Casi de manera simultánea, el estado de Hidalgo se convirtió en la primera entidad federativa en incluir, en su legislación electoral, el derecho a que las personas en prisión preventiva sin sentencia condenatoria pudiesen participar ya sea en elecciones o en cualquier mecanismo de participación ciudadana. De esta manera, para la elección de cargos federales, específicamente diputaciones, el INE implementó esta modalidad de votación en los Centros Federales de Reinserción Social núm. 11 de Hermosillo, Sonora; núm. 12 de Ocampo, Guanajuato; núm. 15 de Tapachula, Chiapas; núm. 16 de Coatlán del Río, Morelos y núm. 17 de Buena Vista Tomatlán, Michoacán (INE, 2021b, pp. 14 y 15).

A estas experiencias se sumaron el Estado de México y Coahuila con motivo de sus procesos electorales locales de 2023. En el caso del Estado de México, la autoridad electoral determinó que los 22 centros penitenciarios existentes en la entidad contaban con las condiciones necesarias para realizar el voto de personas en prisión preventiva. De esta manera, fueron instaladas 73 mesas receptoras de votos en 20 centros penitenciarios del Estado de México que recibieron los sufragios entre el 15 y el 19 de mayo, es decir, de manera previa a la jornada electoral. En total, se recibieron 4530 votos de un total de 4991 personas que habían solicitado su inscripción al Listado Nominal de Personas en Prisión Preventiva, es decir, el 90.76% (INE, 2023b, p. 55).

Para el proceso electoral 2023-2024, en principio el INE contempla la realización de esta modalidad de votación en las 32 entidades federativas para la elección de Presidencia de la República, así como en las elecciones locales en donde la legislación de las entidades federativas incluya esta votación anticipada. Con ello, de manera progresiva y paulatina, la autoridad electoral nacional, en coordinación con los organismos públicos locales, dará cumplimiento a la sentencia del TEPJF.

V. CONCLUSIONES

A partir de una serie de acciones afirmativas, las autoridades electorales en nuestro país han avanzado en la implementación de mecanismos de garantía para materializar el derecho al voto de grupos en situación de vulnerabilidad. Lo anterior supone un avance significativo en términos de democracia incluyente, pues no solo se incorpora a más personas en la toma de decisiones de su comunidad política —esencia de un régimen democrático—, sino que cualitativamente más grupos sociales son representados en los cuerpos legislativos. Esto dota a la representación política de mayor legitimidad y pluralidad, lo cual, por un tiempo, refleja mayor correspondencia con la composición de la sociedad mexicana.

En virtud de la reforma constitucional en materia de derechos humanos de 2011, el principio de igualdad sustantiva está protegido a nivel convencional y constitucional. Por ello, las autoridades del Estado mexicano están obligadas a instrumentar medidas que, de manera progresiva, garanticen el pleno ejercicio de estos derechos a todas las personas. Por esta razón, en materia electoral, las autoridades nacionales y locales han innovado para establecer, cada vez más, nuevos mecanismos y modalidades de voto cuyo fin es que más personas ejerzan sus derechos políticos.

El ejercicio de estos derechos se considera un punto de partida para que los diversos grupos sociales, especialmente aquellos que han sufrido discriminación, puedan empoderarse para exigir un mejor ejercicio de otros derechos fundamentales, tales como el derecho a la educación, a una vida libre de violencia, al empleo digno, a la salud y al libre desarrollo de su persona, entre otros. De este modo, la labor de la autoridad electoral resulta estratégica, pues sienta importantes precedentes para el actuar de otras instituciones del Estado mexicano y permite comenzar a saldar la deuda histórica de nuestra democracia con su ciudadanía.

Pese a algunos señalamientos que argumentan que la implementación de las nuevas modalidades de votación —como el voto electrónico o anticipado— son costosas por el monto asignado de recursos públicos, lo cierto es que el ejercicio de un derecho humano no debe medirse exclusivamente en términos económicos. Contrario a ello, la promoción de este tipo de votación tiene el objetivo de que cada vez más personas indígenas, con discapacidad, residentes en el extranjero, en prisión preventiva o pertenecientes a otros grupos en situación de vulnerabilidad, puedan ejercer efectivamente su derecho a sufragar o a ser votados. La universalización efectiva del derecho al voto es un paso que no admite retrocesos de ninguna índole en una democracia que aspira a ser incluyente e igualitaria.

VI. REFERENCIAS

- Alejandro, J. A. (1990). Consideraciones históricas sobre el derecho de sufragio en España. *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad de Extremadura*, 8, 287-300. <https://dialnet.unirioja.es/revista/116/A/1990>
- Banco Mundial (2023). *Migrants, refugees and societies*. International Bank for Reconstruction and Development; The World Bank. <https://www.worldbank.org/en/publication/wdr2023>
- Congreso de la Unión (1991). *Las Constituciones de México, 1814-1991*. Comité de Asuntos Editoriales. http://biblioteca.diputados.gob.mx/janium/bv/dp/const_mex.pdf
- Consejo Nacional de Población y Fundación BBVA Bancomer (2020). *Anuario de Migración y Remesas 2020*. Secretaría de Gobernación. https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/583047/Anuario_Migracion_y_Remesas_2020.pdf
- Cuarta Visitaduría General (2020). *La participación política de las mujeres en México*. Comisión Nacional de los Derechos Humanos. https://igualdaddegenero.cndh.org.mx/Content/doc/Publicaciones/Participacion_Mujeres.pdf
- Durand, J. (2007). El programa bracero (1942-1964). Un balance crítico. *Migración y Desarrollo*, 9, 27-43. <https://www.redalyc.org/pdf/660/66000902.pdf>
- El Colegio de México (2022). *Estudio especializado sobre la efectividad en la aplicación de las acciones afirmativas y las barreras que enfrentan los grupos en situación de discriminación en la representación política en el Proceso Electoral Federal 2020-2021*. El Colegio de México; Instituto Nacional Electoral. <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/147274/CGex202212-14-ip-22.pdf>
- Freidenberg, F. y Alva Huitrón, R. (2017). ¡Las reglas importan! Impulsando la representación política de las mujeres desde las leyes electorales en perspectiva multinivel. En F. Freidenberg (Ed.). *La representación política de las mujeres en México*. Instituto Nacional Electoral; Universidad Nacional Autónoma de México.
- Gall, O. (2016). Hilando fino entre las identidades, el racismo y la xenofobia en México y Brasil. *Desacatos*, (51), 8-17. <https://desacatos.ciesas.edu.mx/index.php/Desacatos/article/view/1580/1282>
- González García, O. (2006). Votar en el XIX: una revisión del derecho al voto en el periodo 1824-1857. En D. Cienfuegos Salgado y M. C. Macías Vázquez (Coords.). *Estudios en Homenaje a Marcia Muñoz de Alba Medrano. Estudios de derecho público y política*. Universidad Nacional Autónoma de México.
- Gracia, M. A. y Horbath, J. E. (2019). Condiciones de vida y discriminación indígenas en Mérida, Yucatán, México. *Estudios Sociológicos*, 37(110), 277-307.
- Gutiérrez, J. C. (2008). Prisión preventiva en México. Estándares desarrollados por la jurisprudencia de los órganos internacionales de protección de derechos humanos. En E. Ferrer Mac-Gregor y A. Zaldívar Lelo de Larrea (Coords.), *La ciencia del derecho procesal constitucional. Estudios en homenaje a Héctor Fix-Zamudio en sus cincuenta años como investigador del derecho*, Universidad Nacional Autónoma de México.

- Instituto Nacional de Geografía y Estadística (2021). *Estadísticas a propósito del Día Internacional de las Personas con Discapacidad (Datos Nacionales)*. https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/aproposito/2021/EAP_PersDiscap21.pdf
- Instituto Nacional de Geografía y Estadística (2022). *Estadísticas a propósito del Día Internacional de los Pueblos Indígenas*. https://inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/aproposito/2022/EAP_PueblosInd22.pdf
- Instituto Nacional de Geografía y Estadística (2023). *Censos Nacionales de Sistemas Penitenciarios en los Ámbitos Federal y Estatal (CNSIPEE-F), 2023*. <https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2023/CNSIPEE-F/CNSIPEE-F2023.pdf>
- Instituto Nacional Electoral (2017). *INE/CG508/2017. Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se indican los criterios aplicables para el registro de candidaturas a los distintos cargos de elección popular que presenten los partidos políticos y, en su caso, las coaliciones ante los Consejos del instituto, para el Proceso Electoral Federal 2017-2018*. <https://igualdad.ine.mx/wp-content/uploads/2018/09/Acuerdo-INE-CG508-2017.pdf>
- Instituto Nacional Electoral (2020). *INE/CG572/2020. Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se aprueban 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*. <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/115204/CGex202011-18-ap-7.pdf>
- Instituto Nacional Electoral (2021a). *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*. <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/116389/CGex202101-15-ap-12.pdf>
- Instituto Nacional Electoral (2021b). *INE/CG97/2021. Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se aprueba el Modelo de Operación del Voto de las Personas en Prisión Preventiva, para el Proceso Electoral 2020-2021, en acatamiento a la sentencia dictada en el expediente SUP-JDC-352/2018 y acumulado*. <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/116844/CGex202102-03-ap-14-Gaceta.pdf>
- Instituto Nacional Electoral (2021c). *INE/CG160/2021. Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que, en acatamiento a la sentencia dictada por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el expediente SUP-RAP-21/2021 y acumulados, se modifican los criterios aplicables para el registro de candidaturas a diputaciones por ambos principios que presenten los partidos políticos nacionales y, en su caso, las coaliciones ante los Consejos del instituto, para el Proceso Electoral Federal 2020-2021, aprobados mediante Acuerdos*

INE/CG572/2020 e INE/CG18/2021. <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/118027/CGex202103-04-ap-1.pdf>

Instituto Nacional Electoral (2023a), INE/CG625/2023. *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 los expedientes SUP-JDC-338/2023 y acumulados, se emiten los criterios aplicables para el registro de candidaturas a los distintos cargos de elección popular que soliciten los partidos políticos nacionales y, en su caso, las coaliciones, ante los Consejos del instituto en el Proceso Electoral Federal 2023-2024.* <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/156945/CGex202311-25-ap-1.pdf>

Instituto Nacional Electoral (2023b). *Informe final de la implementación de la Prueba Piloto del Voto de las Personas en Prisión Preventiva en el Proceso Electoral Local 2022-2023 en los estados de Coahuila de Zaragoza y México.* <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/handle/123456789/152993>

Instituto Nacional Electoral (2024). INE/CG111/2014. *Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se aprueba la modificación a los “Lineamientos para la conformación de la Lista Nominal del Electorado con Voto Anticipado para el Proceso Electoral Federal y los Procesos Electorales Locales Concurrentes 2023-2024” y al cronograma del “Modelo de operación para la organización del Voto Anticipado, Proceso Electoral Concurrente 2023-2024”, aprobados mediante diversos INE/CG542/2023 e INE/CG528/2023, respectivamente.* <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/164730/CGex202402-15-ap-3-Gaceta.pdf>

Lara Espinosa, D. (2015). *Grupos en situación de vulnerabilidad.* México: Comisión Nacional de los Derechos Humanos. https://appweb.cndh.org.mx/biblioteca/archivos/pdfs/fas_CTDH_GruposVulnerabilidad1aReimpr.pdf

Miranda Camarena, A. J. (2014). El sufragio en México. Su obligatoriedad. *Justicia Electoral*, 1(13), 175-196.

Pasquino, G. (2011). *Nuevo curso de ciencia política,* México: Fondo de Cultura Económica.

Ramírez Hernández, S. (2023). Acciones afirmativas para garantizar la representación política de grupos históricamente discriminados y subrepresentados. *Notas Estratégicas*, 182, Instituto Belisario Domínguez/Senado de la República. <http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/5923/NE%20182%20Acciones%20afirmativas%20grupos%20subrepresentados.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Rodríguez O., J. (2008). 1810: la revolución política en la Nueva España. *Historia y Política*, (19), 15-37. <https://www.cepc.gob.es/sites/default/files/2021-12/27070jaimeedmundorodriguezhyp19.pdf>

Rodríguez Zepeda, J. (2011). *Iguales y diferentes: la discriminación y los retos de la democracia incluyente.* Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. https://www.te.gob.mx/defensoria/media/pdf/17_iguales.pdf

Secretaría de Gobernación (1947). Decreto que adiciona el párrafo primero de la fracción primera del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos

- Mexicanos. *Diario Oficial de la Federación*. 12 de febrero. http://www.dof.gob.mx/index_113.php?year=1947&month=02&day=12
- Secretaría de Gobernación (1953). Decreto que reforma los artículos 34 y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. *Diario Oficial de la Federación*. 17 de octubre. http://www.dof.gob.mx/index_113.php?year=1953&month=10&day=17
- Secretaría de Gobernación (1992). Decreto por el que se reforma el Artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. *Diario Oficial de la Federación*. 28 de enero. https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_122_28ene92_ima.pdf
- Secretaría de Gobernación (1993). Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversos artículos del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. *Diario Oficial de la Federación*. 24 de septiembre. http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/cofipe/COFIPE_ref03_24sep93_ima.pdf
- Secretaría de Gobernación (1996). Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; del Código Penal para el Distrito Federal en Materia de Fuero Común y para toda la República en Materia de Fuero Federal; del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal; y se expide la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral. *Diario Oficial de la Federación*. 22 de noviembre. http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/cofipe/COFIPE_ref08_22nov96_ima.pdf
- Secretaría de Gobernación (2002). Decreto por el que se adiciona el numeral 1 del artículo 4o.; se reforma el numeral 3 del artículo 175; se adicionan un artículo 175-A, un artículo 175-B y un artículo 175-C; se adicionan dos incisos al párrafo 1 y se reforma el párrafo 3 del artículo 269 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. Se deroga el artículo transitorio Vigésimo Segundo del Artículo primero del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, publicado el 22 de noviembre de 1996. *Diario Oficial de la Federación*. 24 de junio. http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/cofipe/COFIPE_ref10_24jun02_ima.pdf
- Secretaría de Gobernación (2003). Decreto por el que se expide la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación. *Diario Oficial de la Federación*. 11 de junio. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=694195&fecha=11/06/2003#gsc.tab=0
- Secretaría de Gobernación (2008). Decreto por el que se expide el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. *Diario Oficial de la Federación*. 14 de enero. http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/cofipe/COFIPE_abro_14ene08_ima.pdf
- Secretaría de Gobernación (2014). Decreto por el que se expide la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; y se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Mate-



ria Electoral, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. *Diario Oficial de la Federación*. 23 de mayo. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5345952&fecha=23/05/2014#gsc.tab=0

Secretaría de Gobernación (2015). Decreto por el que se reforma la fracción III, del Apartado A, del artículo 2o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. *Diario Oficial de la Federación*. 22 de mayo. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5393363&fecha=22/05/2015#gsc.tab=0

Segreste Ríos, S. (2019). *Manual básico de Derechos Humanos para autoridades municipales*. Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

Stavenhagen, R. (2008). Un mundo en el que caben muchos mundos: el reto de la globalización. En D. Gutiérrez-Martínez y H. Balslev-Clausen (Coords.), *Revisitar la etnicidad. Miradas cruzadas en torno a la diversidad*, Siglo XXI; Colegio de Sonora; El Colegio Mexiquense.

Torres Ruiz, R. El voto en México: ayer y hoy. *Espacios Públicos*, 20(48), 27-44.

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (2023). *Juicios para la protección de los derechos político-electorales de la ciudadanía y recurso de apelación. Expedientes SUP-JDC-338/2023 y acumulados*. <https://www.te.gob.mx/sentenciasHTML/convertir/expediente/SUP-JDC-0338-2023>