

**VOTO RAZONADO QUE EMITE EL CONSEJERO ELECTORAL UUC-KIB ESPADAS ANCONA AL ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL POR EL QUE 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**

Con fundamento en los artículos 41, párrafo 4 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; 13, párrafo 1, inciso a) del Reglamento Interior del Instituto Nacional Electoral; 26 numerales 8 del Reglamento de Sesiones del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, se presenta este voto razonado al tenor de lo siguiente:

En las consideraciones del acuerdo mediante el cual este Instituto emitió los criterios aplicables para el registro de candidaturas a cargos de elección popular que soliciten los partidos políticos nacionales para el proceso electoral federal 2023-2024, se establece un nuevo modelo de cuotas que, en calidad de acción afirmativa, plantea superar en distintos rubros el modelo experimentado en el proceso electoral 2020-2021.

No obstante que acompañó tales consideraciones y criterios en sus términos, encuentro necesario precisar una serie de cuestiones respecto del acuerdo, así como realizar otras derivadas del debate en la discusión de las acciones afirmativas.

Si bien es verdad que las acciones afirmativas para la representación política están destinadas a población en condición de vulnerabilidad, el nuevo modelo apunta a un cambio conceptual muy relevante. Los acuerdos tomados por el Consejo General para las cuotas de las acciones afirmativas en el PEF 2020-2021, privilegiaron criterios fundamentalmente cuantitativos, sin garantizar en modo alguno que las candidaturas propuestas por los partidos políticos estuvieran en condiciones o en el ánimo de representar efectivamente a los

grupos bajo cuyo nombre serían electos. Una de las principales conclusiones del estudio de evaluación de las acciones afirmativas hecho por el COLMEX<sup>1</sup> es que no se avanzó significativamente en la representación sustantiva<sup>2</sup>, en el entendido de que una candidatura no solamente puede pertenecer a estos grupos, sino que, debería buscar legislar y desarrollar una agenda a favor de los mismos, así como rendirles cuentas, otra fue que el INE debería estudiar más el caso y buscar un sistema diferente que solucionara los problemas mencionados.

Es decir, partiendo del hecho de que hoy la población indígena en México es población vulnerada, se reconoce que no son solo eso, sino que los pueblos indígenas de México son parte fundante del Estado Mexicano.

En términos muy concretos, es esta población indígena la que aportó la totalidad del territorio del Estado Mexicano y una gran parte de su población. En ese sentido, considero que la presencia garantizada de la población indígena en la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión debe derivar no

---

<sup>1</sup> 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. Colegio de México, 2022.

Visible en:  
<https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/147274/CGex202212-14-ip-22.pdf>

<sup>2</sup> “Los resultados en la forma en que las diputaciones electas por acción afirmativa están desarrollando su trabajo en la actual legislatura, manifiestan una conexión con las trayectorias políticas. En este sentido, las candidaturas con trayectoria partidaria y una agenda política relacionada exclusivamente con el grupo por el que postulan durante la campaña, y que mantuvieron esta agenda a nivel legislativo, han producido iniciativas prácticamente monotemáticas del grupo de acción afirmativa al que representan. En segundo lugar, las candidaturas que en la campaña electoral incorporaron en su agenda política temas propios del grupo a representar, han producido iniciativas multitemáticas. En tercer sitio, encontramos a las candidaturas que no incorporaron en su campaña temas sobre el grupo de personas a representar, son diputaciones que, hasta la fecha de corte del análisis de la producción legislativa, no han realizado ninguna iniciativa en general y en particular sobre la acción afirmativa por la que fueron electas. Es importante subrayar que la productividad de los dos primeros subconjuntos de diputaciones no se ha traducido en efectividad legislativa, es decir, en la publicación definitiva de leyes.” (p. 343)

sólo de su condición de vulnerabilidad, sino también de su calidad de pueblos fundantes del Estado Mexicano.

Por otra parte, las medidas que ahora se toman son progresivas en distintos aspectos. El primero de ellos es el volumen de población potencialmente beneficiaria de estas medidas. En el proceso electoral 2020-2021 se benefició a la población indígena exclusivamente de 21 distritos electorales, en el nuevo modelo se garantiza potencialmente el ejercicio de esta cuota al total de la población indígena de México presentes en todo el territorio. Es decir, en los 21 distritos indígenas ejercidos con cuota en el último proceso electoral federal habitan 6 millones 464 mil personas indígenas que serían bajo el viejo modelo el único porcentaje de la población indígena a beneficiarse, hoy con las nuevas medidas se pueden beneficiar los 24 millones 461 mil indígenas que viven en la totalidad del territorio del país.

El nuevo modelo atiene al principio de progresividad con respecto al número de personas de la población indígena, conforme al cuadro siguiente:

<b>POBLACIÓN INDÍGENA</b>	<b>NÚMERO</b>	<b>PORCENTAJE</b>
Población total de personas indígenas en los 21 distritos	6,464,815	73%
Población total de personas no indígenas en los 21 distritos	2,399,555	27%
Total de población en los 21 distritos	8,864,370	100%

Total de personas indígenas en el país según datos del INPI	24,461,677
---	------------

Porcentaje que representan las personas indígenas de los 21 distritos del total de personas indígenas	26%
Porcentaje de personas indígenas que no está en los 21 distritos	74%

Es por ello que el nuevo modelo garantiza el acceso a la representación política de la población indígena en donde quiera que se encuentre al dejar de circunscribirla a determinados territorios, por lo que se elimina este elemento que restringía las postulaciones a distritos electorales específicos, asimismo se establece el mismo mecanismo que ya ha sido probado con la paridad de género, y que consiste en la obligación de que algunos de estos lugares sean asignados a distritos de alta competitividad para cada uno de los partidos políticos, y en la misma manera, otros que se podrán asignar a media competitividad, y una porción menor a baja competitividad.

Al mismo tiempo, tanto para la población indígena como para la población vulnerable por otras condiciones, se establece que las candidaturas deberán distribuirse de manera homogénea en las listas de representación proporcional, por una parte, y que partiendo de una base mínima de un postulado por cada uno de los cinco segmentos poblacionales potencialmente beneficiados, el resto de los lugares serán determinados por los propios partidos políticos de acuerdo con el principio de autodeterminación y los objetivos programáticos de cada uno, sin la injerencia de la autoridad electoral.

Si bien la prohibición de discriminación es plena para todos y así deberá de ser garantizado por los propios partidos políticos y la autoridad electoral, conforme a sus principios programáticos los partidos políticos dan distinta relevancia a los diversos grupos vulnerables, por lo que la manera como los partidos asignen estas candidaturas deberá reflejar, la diversidad programática de los partidos políticos. El cumplimiento de los derechos humanos fundamentales contemplados constitucional y convencionalmente

relativos a la inclusión y la no discriminación son perfectamente compatibles con las ideologías y programas de los partidos, por lo que su cumplimiento no está sujeto a su gusto o voluntad, como indebidamente lo afirman algunas voces, tan es así que la constitucionalidad de los documentos básicos de los partidos es un aspecto a cargo de este Instituto.

También en este aspecto programático de la representación política, se pretende que las candidaturas vayan vinculadas a agendas legislativas, es decir, la acción afirmativa no se trata nada más de darle un empleo a personas que por sus condiciones podrían estar siendo excluidas o marginadas de manera desproporcionada en relación con el resto de la población de estos lugares, sino que el objetivo de establecer cuotas para legisladores federales es fundamentalmente dar la representación política a millones de personas que están en esa condición de vulnerabilidad.

La idea es que las distintas organizaciones que promueven derechos para distintos segmentos de población en estado de vulnerabilidad, actúen dentro y fuera de los partidos políticos, que sobre la base de una cartilla abierta de lugares establezcan acuerdos con los partidos, como se hace en democracia, que los distintos grupos con intereses legítimos que proyectar en las cámaras de representantes, pacten candidaturas de mayoría relativo o de representación proporcional y programas legislativos, para que dichos programas pueda pensarse proyectándose en el tiempo en una representación política sustantiva.

Esto tiene la sana intención de fomentar alianzas, no nada más coyunturales, sino de mediano plazo, no nada más con asociaciones, sino con segmentos vulnerados, de forma tal que se promueva el desarrollo de carreras partidistas donde las personas puedan, efectivamente, ocupar lugares seguros, pero también puedan apostarle a su vinculación con un partido político, su continuidad en él y esto pagarlo con candidaturas en lugares no tan seguros

o francamente inciertos. Asimismo, al promover que las agendas partidarias se vinculen con las agendas de los distintos grupos vulnerables se apunta a la permanencia de un modelo que debe trascender la acción afirmativa, máxime que éstas últimas son temporales. La nueva propuesta busca contribuir a la democracia incluyente más allá de una acción temporal y transitoria.

En tal sentido, por lo que hace a la elección por el principio de representación proporcional, se establece que la distribución de los lugares de representación proporcional deberá ser homogénea, esto significa que se garantiza, con más firmeza que antes, que haya lugares que en definitiva sean seguros. Así de los primeros diez lugares de cada lista para candidatos indígenas, por ejemplo, se establece la obligación para todos los partidos de postular al menos un indígena en la primera franja plurinominal de tres.

Cabe mencionar que, en el caso específico del modelo utilizado en el proceso electoral pasado, los partidos PRD, PT, PVEM, MC si bien colocaron a las acciones afirmativas en la lista de representación proporcional dentro de los diez primeros lugares, lo hicieron en la franja del lugar cinco al diez, por ello, no aportaron ninguna candidatura indígena ni de los otros grupos vulnerables. Con el nuevo modelo que aprobó el Consejo General obliga a los partidos a candidatear un indígena en la franja de los primeros tres lugares de la lista plurinominal podemos esperar que estos partidos aporten candidatos indígenas ganadores, y no como ocurrió en el pasado.

Esto implica que en la renovación de la Cámara de Diputados prácticamente todos los partidos políticos tendrán al menos un representante indígena por representación proporcional, cosa que no ocurría en la actual integración.

En general, con la nueva forma de asignación de acciones afirmativas que se aprobó en el Consejo General, se encuentran las siguientes ventajas y se eliminan distorsiones democráticas como:

Circunscribir la acción afirmativa indígena a un número específico de distritos federales discrimina doblemente a la mayoría de los miembros de los pueblos originarios al no permitirle a todos de ser beneficiados por la acción afirmativa por un argumento geográfico. Con la nueva fórmula le damos la posibilidad de ser beneficiados por igual a los sujetos de la acción afirmativa.

Con el sistema de acciones afirmativas aprobado para el proceso 2020-2021 la representación indígena era de veintiuno por ser los distritos asignados, con la nueva este número puede aumentar considerablemente porque estamos obligando a todos los partidos a proponer candidaturas de este tipo en sus distritos más competitivos que tendrán fuertes posibilidades de ser legisladores.

Con esta medida conseguimos dos cosas que el estudio del COLMEX nos menciona. Como a los partidos les interesan los votos de sus distritos más competitivos tendrán que apoyar fuertemente a estos candidatos e incorporar a su estrategia política a este sector de la sociedad.

La representación de las naciones mexicanas en la cámara de diputados contemplará a un número más importante de pueblos que en este momento.

En el sistema de acciones afirmativas actual se suprime el derecho pasivo de la ciudadanía no indígenas, y al ser generalmente los mismos distritos se condena a dicha ciudadanía de por vida a no poder ser candidatos o candidatas por razones de raza. Esto provocó que se suprimieran los derechos de participación de voto pasivo en los distritos indígenas a las personas no indígenas, porque a estas se les vedó el derecho a ser postuladas por su condición racial.

Con el sistema 2020-2021 de acción afirmativa indígena tenemos un efecto perverso: la representación indígena en el Congreso recae en los mismos

pueblos siempre y por ende se deja sin posibilidad de acceder a dicha representación a más del 30% de los pueblos indígenas reconocidos<sup>3</sup>.

Con la nueva integración de acciones afirmativas, a los partidos se les obliga, a proponer candidaturas de personas indígenas en cualquier parte del país. Esta medida los invita a buscar propuestas con esta característica que vayan acorde a su ideología y que busquen representar causas afines que les traigan votos y al ser obligatorio llenar candidaturas en cada bloque buscaran candidatos y candidatas ganadores.

El sistema anterior no se hace cargo de una característica nueva de las personas indígenas, la mayoría ya no viven en las zonas originarias por la migración provocada por la pobreza y la discriminación, lo que provoca que actualmente tengamos diecisiete estados de la república que no tienen ningún distrito federal indígena.

En una evaluación de cómo ha venido operando la acción afirmativa indígena, tenemos que uno de los problemas de la cuota en veintiún distritos electorales uninominales, bajo la pretensión de que así se garantiza la representación de población indígena, en realidad ocurre que se da la cuota a quien menos la necesita, me explico: Del análisis de un listado de diputados mayas a partir del 2000, los mayas tienen la característica de que en su apellido reflejan su ascendencia. Así entre 2000 y 2021 hay más de una veintena de diputados mayas que no recurrieron a la cuota y que llegaron porque dada la densidad poblacional en esos distritos, tienen una fuerza electoral que ejercen y que lleva a que algunos de ellos sean electos, por lo que con el nuevo modelo la cuota ya podrá beneficiar a otros pueblos que viven en baja densidad y que también necesitan representación.

---

<sup>3</sup> Ejemplos de los Pueblos indígenas que no tienen la posibilidad de ser beneficiados de la acción afirmativa: En Baja California: Kuáhles, Cochimies, Pa ipais, Kiliwas, Cucapás, Kumiais; en Sonora: Guarijíos, Cucapa, Yaquis, Seris, Mayos, Pápagos; y en Chihuahua: Tarahumaras, Tepehuanos del Norte, Pimas, Guarijo.



Algo similar ocurre con la población LGTBTTIQ+ que tampoco han tenido que recurrir a la cuota para ser electas a cargos de elección popular, es decir, sin necesidad de autodefinirse o manifestar sus preferencias.

En cuanto a los demás grupos vulnerables, no es óptimo que sea el INE el que catalogue cuáles son y cómo se integran, máxime que el artículo 1° Constitucional deja abierta la posibilidad de integrar más de estas categorías.<sup>4</sup>

Por lo que se refiere a la acción afirmativa para las personas afrodescendientes, el Consejo General del INE aprobó que para el registro de las personas bajo el amparo de esta acción afirmativa sea suficiente la autoadscripción simple frente a la pretensión que había de solicitar la llamada autoadscripción calificada. Lo anterior es compatible con los datos de dispersión geográfica que publica el INEGI sobre este grupo. Con base en la Encuesta Intercensal 2015 y el Censo 2020, las personas afrodescendientes representan alrededor de 2.04% de la población nacional, con una población total de 2 millones 576 mil habitantes. De este grupo 295,665 personas afrodescendientes (11.5%) viven en 95 municipios que tienen más del 10% de población, mientras que el 88.5% de la población afrodescendiente (2,280,335) reside en municipios en los que representa menos del 10% de la población local, contando con alguna presencia en 2 mil 406 municipios, dispersos a lo largo del territorio nacional.

De esta forma la acción afirmativa aprobada por el Consejo General contribuye a empoderar y proteger los derechos de las personas afrodescendientes en todas las regiones, independientemente de su lugar de residencia, con el objetivo de garantizar una mayor inclusión y equidad para esta comunidad

---

<sup>4</sup> “Frecuentemente, estos grupos poblacionales son vistos y caracterizados a través de estereotipos binarios que ignoran su diversidad interna y los representan en términos dicotómicos, asumiendo que son homogéneos y radicalmente diferentes, que cuentan con expectativas, actitudes, opiniones, cosmovisiones y comportamientos uniformes, que están aislados o separados del resto de la sociedad.” (p. 585).

que, como ya se mencionó, representa el 2.04% de la población mexicana y que se encuentra dispersa por todo el país.

En el nuevo modelo se da reconocimiento al mayor grupo vulnerable, el de personas en situación de pobreza, las cuotas que forman esta acción afirmativa para la representación política se fundan necesariamente en el artículo 1° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que establece una serie de categorías, debido a las cuales las personas son objeto de discriminación y son vulneradas. Esto incluye el de condición social, que, en términos numéricos, si nos referimos solamente a la pobreza, abarca a cerca de la mitad de la población del país, a 56.1 millones de mexicanas.

El establecimiento de esta condición, como susceptible de beneficiarse de las cuotas, es la más grande ampliación de derechos que ofrece el nuevo modelo con relación al pasado proceso electoral federal, es decir, se busca dar sentido al principio de progresividad en la representación política, reconociendo la pobreza como condición fundamental de marginación en este país, y se procura dotarle de representación política.

No comparto la idea de ver las cuotas como premios que se reparten en cada elección, esto más bien debe verse en una perspectiva de tiempo, quien llegue de diputada por la cuota población en situación de pobreza, si busca ser reelecta, ya no podrá apelar a la misma cuota, lo que permite movilidad; así quien busque elección consecutiva que trate de apelar al mismo electorado a partir de lo que hizo con la cuota de la que se benefició, y de la agenda que deberá defender en términos de cualquier racionalidad política sobre esta población.

El objetivo número uno de los Objetivos del Desarrollo del Milenio<sup>5</sup>, es la eliminación de la pobreza. Dar representación a personas con esta condición en el Congreso de la Unión, me parece consistente sistemáticamente con este objetivo, además de que apunta hacia el sector más vulnerable de la población, Esta condición es un factor identitario, basta leer algunos estudios antropológicos sobre la pobreza para ver que esta condición genera vínculos comunitarios y culturales, allende la superación eventual de la condición<sup>6</sup>.

Esta identidad cultural se contrapone a los argumentos que consideran que la pobreza exclusivamente tiene que ver con la capacidad económica, ya que, como consta en los diversos estudios antropológicos, las personas que viven en pobreza también desarrollan vínculos culturales y de conciencia con las demás personas que comparten esta condición. Desde esta perspectiva, considerar a la pobreza exclusivamente como una carencia de capacidad económica es un equívoco. Una situación análoga la tenemos con la acción afirmativa para personas emigrantes quienes por el hecho de cambiar su residencia a la ciudad sede del Poder Legislativo, cambiaría de forma automática su condición de emigrante, argumento inválido desde una perspectiva cultural, ya que una persona emigrante ha creado vínculos con quienes comparten su misma condición de expulsados de su lugar de origen.

Para la pobreza, sí se puede utilizar el criterio definido en el acuerdo al cual acompaño. Las cuotas que se establecen en este acuerdo, de manera efectiva se expanden al poder beneficiar a mucha mayor población, incluyendo elementos de consistencia para que esto ocurra, focalizándose en quienes más

---

<sup>5</sup> Resolución aprobada por la Asamblea General. A/55/L.2. Declaración del Milenio. Visible en <http://undocs.org/es/A/RES/55/2>

<sup>6</sup> RODRIGUEZ-LEAL-ISLA, Alma Luisa. Guerras culturales en México. La cultura de la pobreza en el diseño del Progreso-Oportunidades-Prospera. Espiral (Guadalaj.) [online]. 2022, vol.29, n.84 [citado 2023-09-11], pp.89-131. Disponible en: <[http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1665-05652022000200002&lng=es&nrm=iso](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1665-05652022000200002&lng=es&nrm=iso)>. Epub 17-Oct-2022. ISSN 1665-0565.

ROCCHIETTI, ANA MARÍA. La cultura como verdad: pobreza latinoamericana. Nómadas Volumen 56 [enero-diciembre 2022]. Disponible en: <<https://nomadas.ucentral.edu.co/index.php/inicio/37-trabajo-globalizacion-e-inequidades-nomadas-12/566-la-cultura-como-verdad-pobreza-latinoamericana>>

lo necesitan, procurando una expansión de derechos para el conjunto de la población indígena y procurando una mucho mayor vinculación de los otros grupos y sus agendas a los partidos políticos.

Al mismo tiempo, se evitan indebidas injerencias en el sentido de que el Instituto Nacional Electoral pudiera aceptar grandes electores, que fuera de toda disposición legal de todo sentido común, acepte que algunas asociaciones civiles son los representantes políticos de grupos vulnerables, y que entonces sean estas asociaciones las que tengan la facultad de preautorizar la competencia electoral.

Las asociaciones civiles son plenamente legítimas y los intereses que defienden también; sin embargo, la vía lógica, políticamente democrática para la canalización de esto, son los partidos políticos, no los consejeros electorales y esa es la idea de este acuerdo, fomentar la vinculación entre estos grupos vulnerables, las asociaciones que representan intereses de ellos y los partidos políticos en el corto, mediano y largo plazo.

Con relación al principio de progresividad, es de resaltar que los espacios en la representación política se garantizan y se mantienen: treinta lugares para población indígena y veinte para población vulnerable de otras características, es decir, son exactamente los mismos que se aprobaron para el proceso electoral 2020-2021, sin embargo, para el proceso electoral en curso en el acuerdo se apunta a un a progresividad cualitativa, con el expreso propósito de mejorar la calidad de la representación igual a ampliación de derechos.

Asimismo, en el acceso a la representación política se considera dentro de los grupos vulnerables el que cuenta con mayor número de la población el de personas en situación de pobreza, así como la progresividad en distintos aspectos, a saber:

- Orgánica: vinculación con los partidos políticos, generación de acuerdos.

- Numérico: Potencialmente más postulaciones, dependiendo de vinculación de cada grupo vulnerable a los partidos políticos.
- Mejores condiciones de competencia al incluir los bloques de competitividad que han funcionado para la postulación de las candidaturas de mujeres.
  - ✓ Mayoría relativa. Al menos doce fórmulas de candidaturas a diputaciones por el principio de mayoría relativa por partido o coalición, sin contar las de naciones mexicanas.
  - ✓ Diputaciones de representación proporcional. Ocho fórmulas de los grupos señalados en el párrafo anterior, en franjas de ocho en las listas de las circunscripciones electorales plurinominales.
  - ✓ En todos los casos, deberán postular al menos una fórmula por cada acción afirmativa en cualquiera de los principios.

Por las razones expuestas, de manera respetuosa, acompaño el sentido del proyecto, además con las consideraciones expuestas en el presente VOTO RAZONADO.

**UUC-KIB ESPADAS ANCONA**  
**CONSEJERO ELECTORAL**

