

Nombre:

Gerardo Macías Rodríguez

Grados académicos:

Licenciado en Derecho. UACH-Chihuahua, Mx.

Especialista en Justicia Constitucional, Interpretación y Aplicación de la Constitución.
UCLM-Toledo, España.

Especialista en Justicia Constitucional, Interpretación y Tutela de los Derechos
Fundamentales. UCLM-Toledo, España

Especialista en Democracia Inclusiva. TEPJF-Escuela Judicial Electoral

Maestro en Procuración y Administración de Justicia. UACH-Chihuahua, Mx.

Maestro en Derecho Electoral. TEPJF-Escuela Judicial Electoral.

Maestro en Derechos Humanos y Democracia. FLACSO-Mx.

Correos electrónicos:

gerardomacias@hotmail.com

gmaciasr@ieechihuahua.org.mx

Cargo Actual:

Consejero Electoral del Instituto Estatal Electoral de Chihuahua

Ciudadanía en el Exilio: El Desafío del Sufragio para las Personas en Desplazamiento Forzado Interno en México

Mtro. Gerardo Macías Rodríguez

I. Introducción: La Geografía del Olvido y la Democracia Incompleta

En el corazón de todo proyecto democrático moderno late una promesa fundamental, una idea tan poderosa como esquivada que constituye su principal fuente de legitimidad: la promesa de la igualdad política, un principio según el cual la voz de cada ciudadano posee, en esencia, el mismo peso en la arena pública y cada individuo tiene la misma oportunidad de participar en la configuración del destino colectivo (Dahl, 2008). El sufragio universal se erige como la manifestación más tangible y el ritual más sagrado de esta promesa, el mecanismo a través del cual la soberanía abstracta del pueblo se materializa en gobiernos concretos y las decisiones del poder adquieren el respaldo de la voluntad popular, sin embargo, en el complejo y a menudo contradictorio panorama del México contemporáneo, para cientos de miles de personas esta promesa se ha quebrado, desvaneciéndose no por la fuerza de una prohibición legal explícita, sino en el silencioso y doloroso camino del exilio interno; son los desplazados forzados, ciudadanos nacionales que, sin haber cruzado una frontera internacional, han sido violentamente arrancados de sus hogares, sus tierras y sus comunidades, viéndose obligados a una errancia perpetua que los convierte en extranjeros en su propia patria, marginados despojados no solo de sus bienes, sino de su anclaje en la comunidad política.

El desplazamiento forzado interno (DFI) se ha consolidado como una de las realidades más devastadoras y, paradójicamente, más invisibilizadas de la agenda nacional, una crisis humanitaria de crecimiento constante que avanza en las sombras de otros conflictos más visibles, las cifras oficiales, aunque frías, dan cuenta de la magnitud de esta tragedia humana, pues a finales del año 2023, el Observatorio de Desplazamiento Interno registraba una cifra acumulada de 393,000 personas viviendo en esta condición a causa directa de la violencia y

los conflictos armados (Observatorio de Desplazamiento Interno, 2024). Estos números, por alarmantes que sean, apenas logran esbozar la superficie de un drama mucho más profundo que implica la ruptura violenta de los lazos comunitarios, la pérdida irreparable del patrimonio cultural y material, y de manera crucial para el análisis que aquí se presenta, la anulación casi total de la ciudadanía activa. Al ser expulsadas de sus lugares de origen, las personas desplazadas no solo pierden su hogar y sus medios de subsistencia, sino que son desconectadas de la red cívica que les permitía ejercer sus derechos, perdiendo su anclaje en un sistema político-electoral que fue diseñado y sigue operando bajo la premisa de una ciudadanía sedentaria, de una residencia fija y estable que ellas, por la propia definición de su tragedia, ya no poseen.

Esta ponencia se adentra en la compleja y dolorosa encrucijada donde convergen el fenómeno del desplazamiento forzado y el ejercicio de los derechos político-electorales en México, un punto de colisión donde las aspiraciones de la democracia se enfrentan a las duras realidades de la violencia y la exclusión, la tesis central que se desarrollará a lo largo de estas páginas es que la arquitectura jurídica e institucional del Estado mexicano, al carecer de un marco normativo específico y de políticas públicas adecuadas para reconocer y atender las necesidades particulares de la población en situación de DFI, genera una exclusión sistemática y de facto de los procesos electorales, esta exclusión no es el resultado de una intención maliciosa o de una prohibición formal, sino la consecuencia inevitable de una ceguera institucional, la consecuencia de un laberinto de barreras administrativas, geográficas, de seguridad y socioeconómicas que, en la práctica, hacen materialmente imposible el ejercicio del derecho al sufragio. Se trata, en última instancia, de una forma de despojo cívico, una muerte civil que contradice frontalmente los principios más elementales de universalidad e igualdad consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (2025) y en la vasta red de tratados internacionales de derechos humanos de los que México es orgullosamente parte.

Para desarrollar este argumento de manera sistemática, el presente trabajo se ha estructurado en varias secciones interconectadas que buscan desentrañar las múltiples capas de esta problemática. En un primer momento, se dimensionará la crisis del desplazamiento forzado

en México, definiendo con precisión el concepto a partir de los estándares internacionales y explorando sus causas multifactoriales y sus devastadoras consecuencias, basándonos en los informes de organismos nacionales e internacionales que han documentado esta realidad; posteriormente, se procederá a analizar con detenimiento el fundamento jurídico del derecho al voto, examinándolo no como una simple prerrogativa ciudadana, sino como un derecho humano fundamental, tanto en el ámbito del derecho internacional como en el marco constitucional mexicano, con el fin de establecer con claridad el conjunto de obligaciones positivas y negativas que recaen sobre el Estado para su garantía efectiva; una vez establecido este marco normativo, se identificarán y desglosarán las barreras estructurales concretas que, como un muro invisible pero infranqueable, impiden a las personas desplazadas ejercer su derecho al voto; el análisis se enfocará después en la respuesta, hasta ahora insuficiente pero significativa, que el sistema de justicia electoral ha intentado articular frente a este desafío, a través del estudio pormenorizado de sentencias emblemáticas que han reconocido los derechos de las personas desplazadas y han ordenado a las autoridades electorales la implementación de medidas extraordinarias; finalmente, se explorarán algunas lecciones valiosas del derecho comparado y se esbozarán propuestas concretas de reforma legislativa y de política pública, orientadas a dismantelar la geografía del olvido y a construir un andamiaje institucional que garantice una ciudadanía verdaderamente universal e inclusiva, una ciudadanía que no se pierda ni se diluya en el tortuoso camino del desplazamiento.

II. El Rostro de la Exclusión: Una Aproximación al Desplazamiento Forzado en México

Para comprender en toda su profundidad la magnitud de la exclusión política que padecen las personas desplazadas, resulta indispensable realizar una inmersión en la naturaleza misma del fenómeno que las define, un fenómeno que, a pesar de su escala masiva, ha permanecido durante demasiado tiempo en la penumbra del debate público y de la acción estatal. La definición más aceptada y utilizada a nivel global, que sirve como piedra angular para todo el andamiaje de protección, es la contenida en los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos de las Naciones Unidas, este documento fundamental define a las personas desplazadas internas como "personas o grupos de personas que se han visto forzadas u obligadas a escapar o huir de su hogar o de su lugar de residencia habitual, en particular como

resultado o para evitar los efectos de un conflicto armado, de situaciones de violencia generalizada, de violaciones de los derechos humanos o de catástrofes naturales o provocadas por el ser humano, y que no han cruzado una frontera estatal internacionalmente reconocida" (Organización de las Naciones Unidas, 1998: Anexo). Esta definición, aparentemente técnica, es de una importancia capital, pues cada uno de sus componentes delinea el contorno de la crisis y las responsabilidades que de ella emanan; en primer lugar, subraya la naturaleza intrínsecamente involuntaria de la huida, distinguiéndola de otros flujos migratorios; no se trata de una elección, sino de una imposición violenta de las circunstancias; en segundo lugar, y de manera crucial, establece que las víctimas permanecen dentro de las fronteras de su propio país, lo que significa que, a diferencia de los refugiados, no pueden acogerse a un sistema de protección internacional y, por tanto, es su propio Estado el que sigue siendo el principal y único responsable de garantizar su seguridad, su bienestar y el pleno goce de todos sus derechos fundamentales (ACNUR, 2008).

En el contexto mexicano, el desplazamiento forzado interno no es un fenómeno reciente, pero su escala, intensidad y visibilidad se han intensificado de manera dramática en las últimas dos décadas, convirtiéndose en una de las consecuencias más dolorosas de la espiral de violencia que ha afectado a vastas regiones del país, siendo sus causas que lo detonan múltiples y complejas, y a menudo se superponen y retroalimentan, creando un intrincado mosaico de violencia, despojo e impunidad. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), en su informe especial sobre la materia, ha identificado como principales catalizadores la violencia generada por grupos de la delincuencia organizada que se disputan el control de territorios para el tráfico de drogas, la trata de personas o la explotación ilegal de recursos naturales; los conflictos agrarios y territoriales, a menudo de larga data, que escalan a niveles de violencia insostenibles; la violencia política y los conflictos postelectorales que derivan en la expulsión de comunidades enteras; y los conflictos de índole religiosa o comunitaria que fracturan el tejido social (Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2016). Por su parte, la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos (CMDPDH), ha realizado un trabajo minucioso de documentación, registrando 25 episodios de desplazamiento masivo tan solo en el año 2021, los cuales afectaron a más de 14,000 personas, con una concentración particularmente grave en estados

como Chiapas, Guerrero, Michoacán y Oaxaca, aunque el fenómeno se extiende por todo el territorio (Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, 2021). Estos datos, complementados por informes regionales como el elaborado para el estado de Chihuahua, que revela con crudeza cómo la violencia ejercida por grupos criminales ha provocado el vaciamiento de comunidades enteras en la sierra, pintan el cuadro de una crisis humanitaria de alcance nacional, una emergencia silenciosa que avanza sin que el Estado haya logrado articular una respuesta estructural y coordinada (Mendoza, 2023).

Las consecuencias del desplazamiento forzado trascienden con mucho la pérdida de un techo y de las pertenencias materiales, por traumática que esta sea, como ha señalado extensamente el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), el desplazamiento provoca una desintegración casi total del tejido social y de las redes de apoyo que daban sentido y seguridad a la vida de las personas; implica la pérdida abrupta de los medios de vida y de las fuentes de ingreso, sumiendo a las familias en una situación de precariedad extrema; genera un acceso severamente limitado a servicios básicos esenciales como la atención a la salud y la educación para los niños y jóvenes; y deja profundas cicatrices psicológicas y emocionales en las víctimas, quienes deben lidiar con el duelo, el miedo y la incertidumbre (ACNUR, 2024). En este contexto de vulnerabilidad multidimensional, donde la lucha diaria por la supervivencia ocupa toda la energía física y mental, los derechos político-electorales pueden parecer, a primera vista, una preocupación secundaria o incluso un lujo, sin embargo, es precisamente esta exclusión del ámbito de lo político lo que completa y sella el ciclo de marginación y olvido, al verse materialmente impedidos de votar y de ser votados, los desplazados pierden la herramienta más fundamental de la ciudadanía: la capacidad de incidir en la elección de las autoridades que tomarán las decisiones que afectan directamente su futuro, como las políticas de seguridad que podrían, o no, permitirles un retorno seguro a sus hogares, o los programas de asistencia y reparación del daño que necesitan desesperadamente para reconstruir sus vidas. Su voz es ahogada y silenciada en el debate público, su problemática se desdibuja y se vuelve invisible en las agendas de los partidos y de los gobiernos, y su condición de ciudadanos plenos, con derechos y obligaciones, queda suspendida en un limbo jurídico y existencial. Como lo describe de manera contundente, el desplazamiento interno por violencia en México no solo implica la

pérdida del lugar de residencia, sino que conlleva la pérdida de la capacidad misma de ejercer la ciudadanía en condiciones mínimas de igualdad y dignidad (Velázquez, 2017).

III. El Derecho al Voto como Derecho Humano: Fundamentos Jurídicos Nacionales e Internacionales

El derecho a participar activamente en la dirección de los asuntos públicos, ya sea de forma directa o a través de representantes libremente elegidos, no es una simple concesión graciosa del Estado ni una mera formalidad del sistema político, sino que constituye un pilar fundamental del edificio del derecho internacional de los derechos humanos y la piedra angular sobre la que se erige cualquier régimen que aspire a ser genuinamente democrático; este derecho no emana de la ley, sino que es una prerrogativa inherente a la persona humana, una manifestación de su dignidad y autonomía, cuyo ejercicio debe ser garantizado por el poder público de manera universal, sin discriminación alguna y en condiciones de plena igualdad. Por tanto, la obligación del Estado no se limita a una mera abstención de interferir, sino que exige la adopción de medidas positivas y proactivas para remover todos aquellos obstáculos que impidan o dificulten su ejercicio efectivo, especialmente para aquellos grupos que se encuentran en una situación de particular vulnerabilidad.

En el vasto entramado del derecho internacional, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, un tratado de la máxima jerarquía ratificado por el Estado mexicano, establece en su artículo 25 de manera inequívoca que todos los ciudadanos deben gozar, sin ningún tipo de restricción indebida, del derecho y la oportunidad de "votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores" (Organización de las Naciones Unidas, 1966: Art. 25). De forma paralela y complementaria, en el sistema regional, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en su artículo 23, consagra con igual contundencia el derecho de todos los ciudadanos a participar en la dirección de los asuntos públicos y, específicamente, a votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas (Organización de los Estados Americanos, 1969: Art. 23). Estos instrumentos internacionales no son meras declaraciones de buenas intenciones; establecen obligaciones jurídicamente

vinculantes para los Estados parte, siendo esta una obligación doble: por un lado, una obligación negativa de no interferir arbitrariamente con el derecho al voto, y por otro, una obligación positiva, mucho más exigente, de adoptar todas las medidas legislativas, administrativas y de cualquier otra índole que sean necesarias para asegurar que todos los ciudadanos, sin excepción, puedan ejercer este derecho de manera real y efectiva, lo que implica un deber de diligencia para identificar y eliminar las barreras que enfrentan ciertos grupos (Serrano, 2021).

La Corte Interamericana de Derechos Humanos, como máxima intérprete de la Convención Americana, ha desarrollado y reforzado esta visión a través de su rica jurisprudencia; en el emblemático y multicitado caso *Yatama vs. Nicaragua*, la Corte sostuvo de manera categórica que la participación política a través del ejercicio del derecho al sufragio no es un derecho más, sino un elemento central e indispensable para la existencia misma de una sociedad democrática, en dicha sentencia, el tribunal interamericano subrayó con especial énfasis que los Estados tienen la obligación ineludible de garantizar que las modalidades, condiciones y requisitos establecidos en la ley para el ejercicio del voto no constituyan, en la práctica, obstáculos irrazonables o desproporcionados que impidan o dificulten de manera significativa la participación de ciertos grupos de ciudadanos, prestando especial atención a aquellos que, por sus condiciones históricas o estructurales, se encuentran en una situación de especial vulnerabilidad (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2005); aunque, el caso *Yatama* se refería específicamente a las barreras que enfrentaban las comunidades indígenas para postular candidatos según sus propias formas de organización, el principio subyacente de su razonamiento acerca de la necesidad de adoptar un enfoque diferenciado y de remover barreras estructurales para garantizar una igualdad sustantiva, es plenamente aplicable y extrapolable a la situación de las personas desplazadas internas, quienes, como se ha visto, enfrentan un conjunto formidable de obstáculos que les impiden participar en igualdad de condiciones.

De manera aún más específica en relación con la problemática que nos ocupa, los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos son explícitos y no dejan lugar a dudas al señalar que las personas desplazadas "no podrán ser privados del derecho de voto ni del derecho a

participar en los asuntos públicos como consecuencia de su desplazamiento" (Organización de las Naciones Unidas, 1998: Principio 22). Esta disposición es de una claridad meridiana y establece una prohibición directa de que el hecho del desplazamiento se convierta en una causa de suspensión o anulación de los derechos políticos. Un informe más reciente de la propia ONU, enfocado precisamente en el derecho a la participación electoral de los desplazados, reitera y amplía esta obligación, instando a los Estados a adoptar medidas especiales y proactivas para superar los obstáculos técnicos, logísticos y de seguridad que comúnmente impiden a los desplazados votar, tales como la pérdida de documentos de identidad, las grandes distancias geográficas a los centros de votación de origen, los problemas de seguridad que implica el retorno y la falta de información adecuada (Organización de las Naciones Unidas, 2022).

Descendiendo al plano del ordenamiento jurídico nacional, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece en su artículo 35, fracción I, que es un derecho de la ciudadanía votar en las elecciones populares, mientras que el artículo 36, fracción III, lo consagra como una obligación (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2025). Por su parte, la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE) es la normativa secundaria que regula de manera exhaustiva la organización de los procesos electorales y establece los mecanismos para la conformación del padrón electoral y la lista nominal de electores, instrumentos que son la base para la distribución de los votantes en el territorio. Es precisamente en esta regulación donde reside la tensión fundamental y el origen de la exclusión de facto, pues todo el sistema se articula en torno a la sección electoral correspondiente al domicilio del ciudadano (Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, 2024); el marco legal mexicano, en su diseño y operación, asume y presupone una ciudadanía sedentaria, una población anclada a un domicilio fijo y verificable; para las personas en situación de desplazamiento forzado, esta premisa fundamental sobre la que se construye todo el edificio electoral se derrumba por completo, y con ella, se desvanece su capacidad para cumplir con los requisitos formales que les permitirían ejercer un derecho que la propia Constitución les reconoce como fundamental e inalienable.

IV. El Laberinto de la Exclusión: Barreras Estructurales para el Ejercicio del Voto

La exclusión electoral de las personas en situación de desplazamiento forzado no se materializa a través de una prohibición explícita en la ley, lo cual sería una violación demasiado flagrante de los principios democráticos, sino que se construye de manera mucho más sutil y perversa, a través de un denso entramado de obstáculos prácticos, administrativos y estructurales que, sumados, erigen un muro invisible pero casi infranqueable para la inmensa mayoría de ellas, este laberinto de la exclusión opera en múltiples niveles, atacando la capacidad de ejercer la ciudadanía desde distintos flancos y demostrando cómo un sistema legal diseñado para una población estable se convierte en un mecanismo de marginación para aquellos cuya estabilidad ha sido violentamente arrebatada. Estas barreras pueden clasificarse en varias categorías que, aunque se presentan de forma separada para su análisis, en la realidad se encuentran profundamente interrelacionadas, creando un efecto sinérgico que anula casi por completo el derecho al sufragio.

1. Barreras Documentales y Administrativas: La Muerte Cívica por Burocracia. El primer y más fundamental obstáculo, la puerta de entrada a todo el sistema electoral mexicano, es la credencial para votar con fotografía, un documento que funge no solo como llave para acceder a las urnas, sino como la principal cédula de identidad de facto en el país. En el torbellino de caos, pánico y violencia que caracteriza una huida forzada y repentina, es una circunstancia trágicamente común que las personas pierdan, destruyan o se vean obligadas a dejar atrás toda su documentación personal. A partir de ese momento, se inicia una verdadera odisea burocrática para intentar reconstruir su identidad legal. Obtener una nueva credencial o simplemente actualizar la existente se convierte en una tarea titánica, pues la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE) exige, aunque no de manera tan inflexible (basta señalar el protocolo del INE para la atención de personas en situación de calle), la presentación de un comprobante de domicilio reciente para poder realizar el trámite (Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, 2024). Este requisito, concebido como un mecanismo para dar certeza y confiabilidad al padrón electoral, se transforma en una barrera insuperable para una persona que vive en un albergue temporal, en un campamento improvisado a las afueras de una ciudad, o en una situación de constante

movimiento por temor a ser localizada por sus agresores. Sin un domicilio fijo, seguro y, sobre todo, documentable, la inscripción en el padrón electoral de su nuevo lugar de residencia es administrativamente inviable. Se crea así una perversa paradoja, en la que se necesita un domicilio para obtener una credencial, pero sin una credencial es casi imposible rentar una vivienda formal o acceder a servicios que generen un comprobante, esta barrera burocrática, ciega a la realidad del desplazamiento, impone una forma de muerte administrativa, una exclusión del sistema que precede y condiciona todas las demás.

2. Barreras Geográficas y de Seguridad: La Elección Imposible. Aun en el caso de que una persona desplazada haya logrado conservar su credencial para votar, este documento estará inevitablemente asociado a la sección electoral de su comunidad de origen, el lugar del que fue violentamente expulsada, para poder ejercer su derecho al voto, la ley le exigirá regresar físicamente a esa misma comunidad el día de la jornada electoral. En la abrumadora mayoría de los casos, esta posibilidad no es simplemente difícil, sino categóricamente imposible, porque aunque fuera por unas pocas horas, implicaría adentrarse de nuevo en el territorio controlado por los mismos actores armados, grupos criminales o facciones políticas que provocaron su huida, lo que supondría poner en grave y directo riesgo su vida, su integridad física y la de su familia. La ausencia en la legislación mexicana de mecanismos de votación a distancia diseñados para esta población, como podría ser el voto por correspondencia (ya existente para los mexicanos en el extranjero), el voto anticipado en sedes seguras o el voto electrónico, los condena a una elección perversa e inhumana: arriesgar su seguridad y su vida para ejercer un derecho cívico, o preservar su integridad a costa de renunciar a su ciudadanía activa; además, el miedo a ser identificado es una barrera psicológica poderosa y paralizante; el simple hecho de que su nombre aparezca en una lista nominal pública en su comunidad de origen, o el acto de presentarse físicamente en una casilla, puede ser percibido, con justa razón, como una amenaza existencial, una forma de delatar su paradero ante sus perseguidores.

3. Barreras Socioeconómicas y de Información: La Supervivencia por Encima de la Ciudadanía. La vida en el exilio interno está dominada por una lucha constante y agotadora por la supervivencia más básica. Las prioridades absolutas e inmediatas de las personas y

familias desplazadas son conseguir un refugio seguro, por precario que sea, obtener alimentos para el día a día y encontrar alguna fuente de ingreso, generalmente en el sector informal, que les permita subsistir, en este contexto de precariedad extrema y de incertidumbre radical sobre el futuro, la participación política y el ejercicio de los derechos electorales pueden parecer un lujo inalcanzable, una preocupación abstracta y lejana frente a las urgencias de la vida cotidiana. La desarticulación completa de las redes comunitarias y familiares agrava esta desconexión en la que se encuentran las personas desplazadas, a menudo solas y aisladas en sus nuevos entornos urbanos o rurales, desprovistas de los lazos sociales que antes les proporcionaban información, contexto y motivación para la participación cívica, a esto se suma la casi total ausencia de campañas de información y de educación cívica por parte de las autoridades electorales que estén dirigidas específicamente a esta población; únicamente tienen los mensajes genéricos sobre la importancia de votar, difundidos en medios masivos de comunicación, los cuales simplemente no logran penetrar en la realidad de los campamentos y los albergues, siendo toda esta falta de información pertinente y accesible causal que agrava su desconexión del debate público, de las plataformas de los candidatos y del propio ciclo electoral, consumando su invisibilidad no solo como víctimas, sino también como sujetos políticos.

4. Barreras Culturales y Comunitarias: El Despojo de la Identidad Colectiva. Para un gran número de las personas desplazadas en México, que pertenecen a pueblos y comunidades indígenas, el desplazamiento forzado adquiere una dimensión adicional de vulneración de derechos que va más allá de la esfera individual, pues para estas comunidades, la participación política y la toma de decisiones no se conciben únicamente como un acto individual de depositar un voto en una urna, sino que están intrínsecamente ligadas al territorio, a la asamblea comunitaria y a sus propios sistemas normativos internos, reconocidos por el marco constitucional mexicano y el derecho internacional de los derechos humanos. El desplazamiento, por tanto, no solo rompe su vínculo físico y metafísico con la tierra, sino que desarticula de manera brutal sus formas de organización social y de gobierno propio, por la propia imposibilidad de participar en las asambleas comunitarias donde se toman las decisiones más importantes, o de elegir a sus autoridades tradicionales desde el exilio, representa una violación directa a su derecho a la libre determinación y a la autonomía,

consagrado tanto en la Constitución como en tratados internacionales como el Convenio 169 de la OIT. En estos casos, el desplazamiento forzado no solo impide el ejercicio del voto individual en el sistema de partidos, sino que atenta contra la supervivencia política y cultural de la comunidad en su conjunto, provocando un etnocidio silencioso al despojarlos de los mecanismos que les permiten reproducir su identidad y su gobierno colectivo.

V. La Lucha por el Voto en los Tribunales: Avances Jurisdiccionales y sus Límites

Ante el profundo y persistente vacío legislativo y la notable inacción de las autoridades administrativas para articular una respuesta coherente y estructural a la crisis del desplazamiento forzado, ha sido el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), quienes de manera destacada a través de la labor contenciosa dentro del espacio institucional es que se ha comenzado a trazar una ruta, aunque sinuosa y compleja, para la protección de los derechos político-electorales de las personas desplazadas, las sentencias emitidas en los últimos años, si bien escasas en número, representan un avance cualitativo de una importancia capital, pues no solo han reconocido formalmente la existencia de la problemática y su impacto directo en la esfera de la ciudadanía, sino que han ordenado la implementación de medidas concretas y extraordinarias para remediarla, aunque la ejecución de estas decisiones ha demostrado ser un desafío logístico y político de primer orden y sus alcances, por ahora, se mantienen limitados a los casos específicos que han logrado llegar hasta sus estrados.

El caso que sin duda alguna se erige como el paradigma y punto de inflexión en esta materia es la sentencia SUP-JDC-366/2018, resuelta por la Sala Superior del TEPJF, la máxima instancia de justicia electoral en el país, dicho litigio tuvo su origen en la demanda promovida por un grupo de personas indígenas en el estado de Chiapas, quienes habían sido desplazadas de manera violenta y forzada de su comunidad de origen como resultado de un agudo conflicto postelectoral que había escalado hasta niveles de violencia insostenibles. Desde su precaria situación en los campamentos de refugio, y ante la inminencia de las elecciones federales y locales de 2018, este grupo de ciudadanos solicitó formalmente al Instituto Nacional Electoral (INE) que implementara las medidas necesarias para instalar casillas

especiales en sus lugares de refugio, de modo que pudieran emitir su voto sin tener que enfrentar el riesgo mortal que implicaba regresar a su comunidad de origen, donde los actores que los habían expulsado mantenían el control. En una decisión que puede calificarse de histórica y fundacional, la Sala Superior no solo reconoció la condición de víctimas de desplazamiento forzado de los demandantes, sino que, en un ejercicio de interpretación constitucional pro persona, vinculó de manera directa e inequívoca su situación de vulnerabilidad con la imposibilidad material de ejercer un derecho fundamental como es el sufragio; asimismo, el Tribunal, yendo más allá de una interpretación literal y restrictiva de la ley electoral, ordenó al INE, como órgano rector de la organización electoral, que diseñara e implementara todas las medidas logísticas, operativas y de seguridad que fueran necesarias para garantizar que estos ciudadanos pudieran votar en condiciones de plena seguridad y libertad, reconociendo así que la obligación del Estado no es meramente pasiva, sino que exige una acción positiva para remover los obstáculos que impiden el ejercicio de los derechos (Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2018a). La trascendencia de esta sentencia es innegable, porque por primera vez en la historia de la democracia mexicana, el más alto órgano de justicia electoral del país reconoció explícitamente que el desplazamiento forzado interno constituye una barrera estructural que el Estado tiene la obligación constitucional y convencional de remover para hacer efectivo el derecho al voto.

En acatamiento de esta resolución judicial, el Consejo General del INE se vio en la necesidad de emitir un acuerdo en el que, bajo una enorme presión de tiempo y con complejos desafíos logísticos, estableció un protocolo específico para la instalación de casillas extraordinarias en ubicaciones estratégicas cercanas a los campamentos, diseñando además un conjunto de medidas de seguridad para proteger la confidencialidad y la integridad de los votantes desplazados (Instituto Nacional Electoral, 2018), la experiencia concreta de la instalación de esa primera casilla en un campamento de desplazados, un hito documentado de manera detallada por la Defensoría Pública Electoral para Pueblos y Comunidades Indígenas, demostró de manera fehaciente que, a pesar de las dificultades, es logísticamente posible y jurídicamente viable crear mecanismos ad hoc para atender las necesidades de esta población y garantizar su derecho al sufragio (Betanzos, 2020). Sin embargo, es crucial subrayar que esta solución, por valiosa y emblemática que fuera, tuvo un carácter eminentemente temporal,

reactivo y focalizado, pues fue aplicada a un caso específico como resultado de una larga batalla legal, y no se tradujo en la creación de una política general, permanente y de alcance nacional que pudiera ser invocada por otras comunidades en la misma situación.

La línea jurisprudencial inaugurada por la Sala Superior fue posteriormente reforzada por otras instancias, como lo demuestra la sentencia SX-JDC-497/2018, emitida por la Sala Regional Xalapa del TEPJF, que también involucraba a ciudadanos desplazados del estado de Chiapas. En esta resolución, el tribunal regional reiteró la obligación ineludible de las autoridades electorales de adoptar medidas diferenciadas y proactivas para facilitar el voto de las personas que se encuentran en esta situación de vulnerabilidad, consolidando así el criterio de que la integridad física y la seguridad de las personas deben prevalecer sobre los requisitos formales de la legislación electoral (Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2018b). La gravedad de la situación de violencia y desplazamiento en esta región de los Altos de Chiapas fue de tal magnitud que incluso trascendió las fronteras nacionales, motivando a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos a dictar medidas cautelares para proteger la vida e integridad de los indígenas desplazados, instando de manera urgente al Estado mexicano a adoptar todas las acciones necesarias para garantizar su seguridad y prevenir daños irreparables (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2018).

A pesar de estos importantísimos y esperanzadores avances en la arena jurisdiccional, la cruda realidad es que la protección del derecho al voto de las personas desplazadas en México sigue dependiendo de un modelo "a golpe de sentencias", un modelo que exige que las víctimas, en medio de su precariedad y vulnerabilidad, logren organizarse, encontrar asesoría legal y emprender una ardua y a menudo prolongada batalla en los tribunales para que se les reconozca un derecho que la Constitución y los tratados internacionales ya les otorgan de manera inequívoca. No existe, hasta la fecha, una solución estructural, una ley o un reglamento que establezca un procedimiento claro, permanente y accesible para todas las personas en esta situación; esta dependencia casi absoluta de la justicia electoral, si bien ha abierto una puerta crucial y ha sentado precedentes de un valor incalculable, también evidencia con una claridad meridiana la necesidad impostergable de transitar de un

paradigma de soluciones judiciales reactivas y casuísticas a un nuevo paradigma basado en un marco legislativo proactivo, integral y garantista.

VI. Hacia una Ciudadanía sin Fronteras Internas: Lecciones Comparadas y Propuestas de Reforma

La experiencia de México en su lucha por garantizar los derechos de una población invisible y vulnerable no es un caso aislado en el contexto latinoamericano, otros países de la región, con historias igualmente marcadas por la violencia endémica, los conflictos armados internos y el desplazamiento masivo de sus poblaciones, han transitado por caminos similares y han comenzado a desarrollar marcos legales e institucionales que, con sus propios desafíos y limitaciones, pueden ofrecer lecciones valiosas y servir como fuente de inspiración para el diseño de una solución estructural y duradera en nuestro país. El análisis comparado nos permite no solo evitar errores ya cometidos, sino también identificar buenas prácticas y adaptarlas a las particularidades del contexto mexicano.

Colombia, una nación que ha enfrentado durante décadas uno de los mayores éxodos internos del mundo, se erige como un referente ineludible en esta materia. En una fecha tan temprana como 1997, el Congreso colombiano promulgó la Ley 387 de 1997, una de las primeras y más completas legislaciones a nivel mundial diseñadas para atender de manera integral el fenómeno del desplazamiento forzado, esta ley fue pionera al reconocer el DFI como un problema de Estado de primer orden y al establecer un complejo andamiaje institucional conocido como el Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada (SNAIPD), encargado de coordinar la respuesta de las distintas entidades gubernamentales. Si bien es cierto que la ley no detalla con especificidad los mecanismos electorales para esta población, su mayor contribución reside en haber sentado las bases para la creación de un Registro Único de Población Desplazada (RUPD), un instrumento que, a pesar de sus imperfecciones, se convirtió en la piedra angular para la identificación de las víctimas y el diseño de políticas públicas focalizadas; pues la ley colombiana establece de manera explícita el principio de que el Estado tiene la obligación de garantizar a las personas desplazadas el

pleno ejercicio de sus derechos ciudadanos en condiciones de igualdad, sentando un precedente fundamental sobre la responsabilidad estatal (Ley 387 de 1997).

Más recientemente, y en un contexto de violencia criminal similar al mexicano, El Salvador aprobó en el año 2020 una Ley Especial para la Atención y Protección Integral de Personas en Condición de Desplazamiento Forzado Interno. Esta legislación, beneficiándose de las lecciones aprendidas en otros países, es mucho más explícita y detallada en lo que respecta a los derechos civiles y políticos, de manera notable, la ley salvadoreña establece que las instituciones competentes del Estado, incluyendo las autoridades electorales, deben "facilitar y garantizar la inscripción en el registro electoral y el ejercicio del sufragio" de las personas que han sido reconocidas como desplazadas, y mandata la adopción de medidas específicas para proteger la confidencialidad de sus datos personales y su nueva ubicación, reconociendo los graves riesgos de seguridad que enfrentan (Ley Especial para la Atención y Protección Integral de Personas en Condición de Desplazamiento Forzado Interno, 2020). Este modelo ofrece una hoja de ruta mucho más clara sobre cómo una legislación puede traducir los principios generales de protección en mandatos concretos para las instituciones electorales.

Inspirándose en estas valiosas experiencias internacionales y en estricto cumplimiento de las obligaciones que emanan de los tratados de derechos humanos, México debe emprender sin más dilación el camino hacia un modelo de protección integral que vaya más allá de las soluciones judiciales fragmentarias, las propuestas de reforma deben ser ambiciosas y articularse en varios niveles de manera simultánea para ser efectivas:

1. Reforma Legislativa de Fondo: La pieza central de cualquier solución duradera es la discusión y aprobación de una Ley General sobre Desplazamiento Forzado Interno. Esta ley, de carácter general de aplicación en todo el territorio nacional, debería, en primer lugar, reconocer oficialmente la existencia del fenómeno, definirlo de acuerdo con los estándares internacionales y distribuir de manera clara las competencias y responsabilidades entre la federación, los estados y los municipios. De manera crucial para nuestro análisis, esta ley debe contener un capítulo robusto y detallado sobre derechos civiles y políticos que contemple, como mínimo, los siguientes elementos:

- La creación de un Registro Nacional de Personas Desplazadas Internas, que sea de carácter confidencial y administrado por una entidad civil, con el objetivo de proteger los datos sensibles de las víctimas. Este registro no debe ser una herramienta de control, sino la base indispensable para que las autoridades electorales puedan identificar a la población objetivo, conocer su distribución geográfica y diseñar estrategias focalizadas para garantizar sus derechos.
- La obligación explícita para el Instituto Nacional Electoral de diseñar y aplicar protocolos especiales para facilitar la expedición, reposición o actualización de la credencial para votar, eliminando barreras burocráticas como el requisito del comprobante de domicilio para todas aquellas personas que se encuentren inscritas en el Registro Nacional.
- La implementación y regulación de modalidades de votación alternativas, flexibles y seguras, que se adapten a la realidad de la población desplazada, esto podría incluir el voto anticipado en módulos especiales instalados en las principales ciudades receptoras, el voto por correspondencia con mecanismos de seguridad reforzados, o el uso de casillas móviles que puedan desplazarse a albergues, campamentos o asentamientos donde se concentre un número significativo de personas desplazadas.

2. Reformas Administrativas y de Política Pública de Aplicación Inmediata: Mientras se libra la batalla política para la aprobación de la Ley General, las autoridades electorales, tanto el INE en su función administrativa como el TEPJF en su función jurisdiccional, pueden y deben tomar medidas significativas dentro de su actual marco de atribuciones. Esto incluye:

- Convertir los protocolos temporales y casuísticos que surgieron de las sentencias de 2018 en lineamientos generales y permanentes, de aplicación obligatoria en todo el país, de modo que cualquier grupo de personas desplazadas pueda acogerse a ellos sin necesidad de iniciar un nuevo litigio.
- Lanzar campañas proactivas de información y de credencialización dirigidas específicamente a la población en situación de desplazamiento, trabajando en estrecha coordinación con las comisiones de derechos humanos, las agencias internacionales en

materia de derechos humanos y las organizaciones de la sociedad civil que tienen un contacto directo con las víctimas en el territorio.

Estas medidas, aunque no constituyen una solución definitiva, representan pasos concretos y factibles para comenzar a saldar la deuda histórica que el Estado mexicano tiene con sus ciudadanos más vulnerables y olvidados.

VII. Conclusión: La Urgencia de Reconstruir la Ciudadanía

El desplazamiento forzado interno se erige como una herida profunda y supurante en el cuerpo de la nación mexicana, una crisis humanitaria que no solo despoja a las personas de su patrimonio material y sus lazos comunitarios, sino que las somete a una forma insidiosa de muerte cívica, esta ponencia ha sostenido y demostrado que la exclusión electoral de cientos de miles de ciudadanos mexicanos no es un daño colateral inevitable de la violencia, sino el resultado directo de una falla estructural del Estado, una omisión legislativa y administrativa que puede y debe ser corregida con urgencia; la flagrante contradicción entre el principio constitucional del sufragio universal y la imposibilidad material que enfrentan las personas desplazadas para ejercerlo, representa una de las afrentas más graves a la integridad y calidad de la democracia mexicana, esta brecha no es una simple fisura en el sistema; es un abismo que separa la promesa de la igualdad política de la cruda realidad de la marginación, socavando la legitimidad misma del orden democrático que se pretende defender.

El camino recorrido a través de este análisis ha evidenciado que, si bien los avances logrados en los tribunales electorales son encomiables y han sentado precedentes jurídicos de enorme valor, no son más que un primer paso en un largo trayecto hacia la justicia. Las sentencias del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, como la emblemática SUP-JDC-366/2018, han sido faros de esperanza que demuestran que el derecho no es impotente frente a la tragedia y que es posible articular soluciones creativas para garantizar el sufragio en condiciones de adversidad extrema, sin embargo, esta vía jurisdiccional, por su propia naturaleza, es reactiva y fragmentaria, por lo que depender de la litigación caso por caso para

hacer valer un derecho fundamental crea un sistema de ciudadanía de dos velocidades, una para aquellos cuya residencia estable les garantiza un acceso directo a las urnas, y otra precaria y condicionada, para aquellos que deben emprender una ardua batalla legal para reclamar lo que por derecho les pertenece. La justicia que llega a cuentagotas no puede sustituir la ausencia de una política de Estado proactiva, integral y permanente, y la protección de los derechos de las personas desplazadas no puede seguir siendo una excepción lograda en los tribunales; debe convertirse en la norma inscrita en la ley.

Por tanto, garantizar el derecho al voto de esta población trasciende con creces la mera dimensión de la técnica electoral, es, en su esencia, un acto de reconocimiento y de restitución de la dignidad, es una afirmación categórica por parte del Estado de que la ciudadanía no es un atributo ligado a un trozo de tierra, sino una condición inherente a la persona que no puede ser arrebatada por la violencia ni borrada por el exilio interno, es un mensaje poderoso de que, a pesar del desarraigo y el olvido institucional, las personas desplazadas siguen siendo miembros plenos de la comunidad política nacional, con voz y con derecho a participar en la construcción del futuro colectivo. La ciudadanía, para ser verdaderamente universal, debe ser portátil; debe acompañar a la persona allá donde la violencia y la inacción del Estado la hayan llevado y el reconstruir el puente entre las personas desplazadas y las urnas es, en consecuencia, un paso indispensable no solo para la reconstrucción de sus proyectos de vida individuales, sino para la edificación de una democracia mexicana que pueda, con honestidad, llamarse a sí misma inclusiva y justa. La ciudadanía no se desplaza, y es una obligación ineludible del Estado mexicano asegurarse, con leyes y políticas públicas efectivas, de que nunca más sea silenciada por la geografía del miedo y la violencia.

VIII. Referencias

- ACNUR (Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados). 2024. *Desplazamiento Interno en México*. México: ACNUR.
- ACNUR (Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados). 2008. *Manual para la protección de los Desplazados Internos*. Ginebra: ACNUR.

- Betanzos, Y. 2020. “Caso de la primera casilla extraordinaria en un campamento de desplazados internos”. En *Casos relevantes de la Defensoría Pública Electoral para Pueblos y Comunidades Indígenas*. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. 2018. *Resolución 13/2018. Medida Cautelar 361-17 – Indígenas tsotsiles desplazados del Ejido Puebla (Chiapas, México)*. Washington, D.C.: CIDH.
- Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos. 2021. *Episodios de desplazamiento interno forzado en México 2021*. México: CMDPDH.
- Comisión Nacional de los Derechos Humanos. 2016. *Informe especial sobre desplazamiento forzado interno (DFI) en México*. México: CNDH.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 2025. Diario Oficial de la Federación, México.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. 2005. *Caso Yatama vs. Nicaragua. Sentencia de 23 de junio de 2005 (Serie C No. 127)*. San José: CorteIDH.
- Dahl, R. 2008. *La Igualdad Política*. Madrid: Fondo de Cultura Económica de España.
- Instituto Nacional Electoral. 2018. *Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, por el que se da respuesta a la solicitud a que se refiere la sentencia dictada por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el SUP-JDC-366/2018*. México: INE.
- Ley 387 de 1997. 1997. Colombia.
- Ley Especial para la Atención y Protección Integral de Personas en Condición de Desplazamiento Forzado Interno. 2020. El Salvador.
- Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales. 2024. Diario Oficial de la Federación, México.
- Mendoza, J. (Coord). 2023. *Informe del ejercicio de caracterización del desplazamiento interno en Chihuahua*. México: ACNUR.
- Observatorio de Desplazamiento Interno. 2024. *Informe Global sobre Desplazamiento Interno*. Ginebra: IDMC.

- Organización de las Naciones Unidas. 2022. *El derecho de los desplazados internos a participar en los procesos electorales, en particular el derecho a votar y a presentarse a elecciones*. Ginebra: ONU.
- Organización de las Naciones Unidas. 1998. *Principios rectores de los desplazamientos internos*. Ginebra: ONU.
- Organización de las Naciones Unidas. 1966. *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*. Ginebra: ONU.
- Organización de los Estados Americanos. 1969. *Convención Americana sobre Derechos Humanos*. San José: OEA.
- Serrano, S. y Vázquez, D. 2021. *Los derechos en acción: obligaciones y principios de derechos humanos*. Segunda edición. México: FLACSO México.
- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. 2018a. *Sentencia SUP-JDC-366/2018*. México: TEPJF.
- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. 2018b. *Sentencia SX-JDC-497/2018*. México: TEPJF.
- Velázquez, A. 2017. *Desplazamiento interno por violencia en México. Causas, consecuencias y responsabilidades del Estado*. México: CNDH.