

SUP-JDC-346/2021 Y ACUMULADOS

Actor: Aaron Ortiz Santos y otros.
Responsable: Consejo General del INE.

Temática: Acciones afirmativas para personas mexicanas migrantes y residentes en el extranjero

Hechos

Acciones afirmativas	Esta Sala Superior ordenó al Consejo General modificar los criterios en la postulación de candidaturas a diputaciones federales para que, entre otras cuestiones, se implementaran acciones afirmativas para las personas mexicanas migrantes y residentes en el extranjero. (SUP-RAP-21/2021)
Acuerdo impugnado	En cumplimiento, el Consejo General estableció los criterios para el registro de una fórmula de candidaturas por el principio de representación proporcional, en cada una de las cinco circunscripciones electorales. (INE/CG160/2021).
Demandas	Inconformes con los criterios emitidos, diversas personas interpusieron juicios ciudadanos para controvertirlos.

Consideraciones

Agravios

Determinación

Los actores controvierten que el vínculo con la comunidad migrante se haya ampliado para personas que residen en México y que han realizado trabajo a favor de la comunidad migrante. Consideran que las personas que viven en México no sufren de la condición vulnerable que tienen quienes residen en el extranjero.	Los agravios son fundados toda vez que: - La finalidad de la acción afirmativa es que efectivamente sean las personas mexicanas residentes en el extranjero quienes representen a nuestros migrantes. - Las personas que integran la comunidad migrante conforman un grupo en situación de vulnerabilidad, con subrepresentación e invisibilización, pues están expuestas a discriminación tanto en el país que residen como en su país de origen, por lo que deben ser representadas por personas en igualdad de circunstancias. - La determinación de permitir que personas residentes en México sean postuladas en candidaturas destinadas para la comunidad migrante desvirtúa la finalidad de la acción afirmativa. - La determinación del INE generaba incertidumbre de quienes se podían postular, pues no establecía parámetros claros para definir como se acredita la calidad migrante para quienes residen en México, ni el tipo de trabajo que pudiera implicar un apoyo a este grupo vulnerable. - El que únicamente personas mexicanas residentes en el extranjero sean las beneficiarias de la acción afirmativa, contribuye a su visibilización y representación evitando que mediante la postulación de personas que se autoadscriban como tales, sin serlo, los representen.
---	--

Conclusión: Se **modifica** el acuerdo controvertido en el sentido de que: 1) únicamente residentes en el extranjero pueden ser postulados para cumplir con la acción afirmativa migrante, 2) La calidad de migrante y residente en el extranjero se podrá acreditar, además de los documentos señalados por el INE en el acuerdo controvertido, con cualquier otro elemento que genere convicción.

EXPEDIENTES: SUP-JDC-346/2021 Y
ACUMULADOS

MAGISTRADO PONENTE: FELIPE DE LA
MATA PIZAÑA¹

Ciudad de México, veinticuatro de marzo de dos mil veintiuno.

Sentencia que modifica el acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, relacionado con la implementación de acciones afirmativas para las personas mexicanas migrantes y residentes en el extranjero, con motivo de los juicios ciudadanos promovidos por **Aaron Ortíz Santos y otros**.

ÍNDICE

GLOSARIO.....	1
I. ANTECEDENTES	1
II. COMPETENCIA	3
III. JUSTIFICACIÓN PARA RESOLVER EN SESIÓN NO PRESENCIAL.....	3
IV. ACUMULACIÓN.....	4
V. REQUISITOS PARA ADMITIR LAS DEMANDAS.....	4
VI. ESTUDIO DE FONDO	5
1. Planteamiento.....	5
2. Decisión.....	6
3. Justificación	6
3.1 ¿Qué se le ordenó al INE al resolver el SUP-RAP-21/2021 y acumulados?	6
3.2 ¿Qué hizo el INE?	7
3.3 ¿Qué considera Sala Superior?.....	9
4. ¿Cómo se debe acreditar la calidad de migrante?	16
5. Efectos.....	17
VII. RESUELVE.....	18

GLOSARIO

Parte actora:	Aaron Ortíz Santos, Carlos Manuel Martínez Hernández, Francisco Javier Moreno Castillo y otros.
Acuerdo impugnado:	INE/CG160/2021.
Consejo General:	Consejo General del Instituto Nacional Electoral.
Juicio ciudadano:	Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano.
Ley de Medios:	Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.
Sala Superior:	Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

I. ANTECEDENTES

¹ **Secretario Instructor:** Fernando Ramírez Barrios, **Secretariado:** Ana Cecilia López Dávila, Cruz Lucero Martínez Peña e Isaías Trejo Sánchez. **Auxiliares:** Alberto Deaquino Reyes, Pablo Roberto Sharpe Calzada y German Vásquez Pacheco.

SUP-JDC-346/2021 Y ACUMULADOS

1. Sentencia de Sala Superior². El veinticuatro de febrero³, esta Sala Superior ordenó al Consejo General modificar el acuerdo INE/CG18/2021⁴, entre otras cuestiones, a fin de que implemente acciones afirmativas para las personas mexicanas migrantes y residentes en el extranjero.

2. Acuerdo impugnado⁵. En cumplimiento a lo ordenado por esta Sala Superior, el cuatro de marzo, el Consejo General estableció, entre otras cuestiones, que los partidos políticos nacionales deberán registrar una fórmula de personas mexicanas migrantes y residentes en el extranjero en cada una de las cinco circunscripciones en los primeros diez lugares, aplicables para el registro de candidaturas a diputaciones federales por el principio de representación proporcional.

Dicho acuerdo fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el dieciséis de marzo⁶.

3. Juicios ciudadanos.

a. Demandas. El veinte de marzo, los actores promovieron juicios ciudadanos para impugnar el acuerdo del Consejo General⁷.

b. Turno. En su oportunidad, el magistrado presidente ordenó integrar los expedientes y los turnó a la ponencia del magistrado Felipe de la Mata Pizaña, conforme a lo siguiente:

Expediente	Parte actora
SUP-JDC-346/2021	Aaron Ortíz Santos
SUP-JDC-347/2021	Carlos Manuel Martínez Hernández
SUP-JDC-348/2021	Francisco Javier Moreno Castillo
SUP-JDC-349/2021	J. Guadalupe Gómez de Lara

² SUP-RAP-21/2021 y acumulados.

³ Todas las fechas corresponden al año dos mil veintiuno, salvo mención expresa en contrario.

⁴ A través del cual se especificaron los distritos donde se deben postular candidaturas indígenas y se definieron acciones afirmativas para el proceso electoral federal 2020-2021.

⁵ INE/CG160/2021.

⁶ Consultable: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5613613&fecha=16/03/2021

⁷ Véase anexo I.



Expediente	Parte actora
SUP-JDC-350/2021	José Pedro González Ramírez
SUP-JDC-351/2021	Gladys Magaly Pinto Durán
SUP-JDC-352/2021	Eduardo Blancas Sandoval
SUP-JDC-353/2021	Cesar Augusto Michel Aldana
SUP-JDC-354/2021	Vicente Ortiz Ángel
SUP-JDC-355/2021	Mario Alfonso Muñoz Coronado
SUP-JDC-356/2021	Josefina Imelda Beltrán Lugo
SUP-JDC-357/2021	Felipe Cabral Soto
SUP-JDC-358/2021	Jorge Arturo García Rangel
SUP-JDC-359/2021	Miguel Ángel González Valadez

c. Admisión y cierre de instrucción. En su momento, se admitieron las demandas, se cerró la instrucción y se ordenó formular el respectivo proyecto de sentencia.

II. COMPETENCIA

Esta Sala Superior es competente para conocer y resolver el asunto, porque se trata de juicios ciudadanos vinculados con la posible vulneración del derecho político-electoral de ser votado de los actores con motivo de las acciones afirmativas implementadas por el Consejo General para las personas mexicanas migrantes y residentes en el extranjero aplicables para el registro de candidaturas a diputaciones federales por el principio de representación proporcional.⁸

III. JUSTIFICACIÓN PARA RESOLVER EN SESIÓN NO PRESENCIAL

Esta Sala Superior emitió el Acuerdo General 8/2020⁹, por el cual restableció la resolución de todos los medios de impugnación. En el punto de acuerdo segundo, determinó que las sesiones continuarán por

⁸ Artículos 41, párrafo tercero, base VI, y 99, párrafo cuarto, fracción V, de la Constitución; 186, fracción III, inciso c), y 189, fracción I, inciso e), de la Ley Orgánica; así como 79, párrafo 1, 80, párrafo 1, inciso f), y 83, párrafo 1, inciso a), de la Ley de Medios.

⁹ Acuerdo 8/2020 publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 13 de octubre de 2020.

SUP-JDC-346/2021 Y ACUMULADOS

videoconferencia, hasta decidir algo distinto. Por ello, se justifica la resolución de este asunto en sesión no presencial.

IV. ACUMULACIÓN

Procede acumular los juicios ciudadanos porque existe conexidad en la causa, esto es, identidad en la autoridad responsable -Consejo General- y en el acto impugnado -acuerdo INE/CG160/2021-.

En consecuencia, se acumulan los expedientes de los juicios ciudadanos SUP-JDC-347/2021, SUP-JDC-348/2021, SUP-JDC-349/2021, SUP-JDC-350/2021, SUP-JDC-351/2021, SUP-JDC-352/2021, SUP-JDC-353/2021, SUP-JDC-354/2021, SUP-JDC-355/2021, SUP-JDC-356/2021, SUP-JDC-357/2021, SUP-JDC-358/2021, SUP-JDC-359/2021, al juicio ciudadano SUP-JDC-346/2021, por ser el primero que se recibió.

Por lo anterior, deberá glosarse copia certificada de los puntos resolutivos de la sentencia, a los autos de los expedientes acumulados.

V. REQUISITOS PARA ADMITIR LAS DEMANDAS

Las demandas cumplen los requisitos para dictar una sentencia de fondo:¹⁰

I. Forma. Las demandas se presentaron por escrito; se hace constar el nombre de los actores y su firma autógrafa, el acto impugnado y la autoridad responsable, los hechos, los agravios, y los artículos posiblemente violados¹¹.

II. Oportunidad. Los juicios son oportunos, porque el acuerdo impugnado se publicó en el Diario Oficial de la Federación el dieciséis de

¹⁰ Acorde con los artículos 7 párrafo 1; 8 párrafo 1; 9 párrafo 1; 13, 45; 109 y 110 párrafo 1, de la Ley de Medios.

¹¹ Artículo 9, párrafo 1, de la Ley de Medios.



marzo y las demandas se presentaron el veinte siguiente, es decir, dentro del plazo legal de cuatro días¹².

III. Legitimación. La parte actora de los juicios ciudadanos cuenta con legitimación, toda vez que son promovidos por ciudadanos que comparecen por propio derecho.

IV. Interés legítimo. Los actores en los juicios ciudadanos cuentan con interés legítimo para controvertir el acto impugnado, dado que, señalan que pertenecen a un grupo discriminado y en desventaja, —*personas residentes en el extranjero*— con la pretensión de que la acción afirmativa implementada en el acuerdo impugnado únicamente beneficie a personas mexicanas residentes en el extranjero y no aquellas que residen en el país y que han realizado trabajo a favor de la comunidad migrante, por lo que cuentan con interés para cuestionar el acuerdo impugnado¹³.

V. Definitividad. No existe otro medio de impugnación para controvertir la determinación impugnada.

VI. ESTUDIO DE FONDO

1. Planteamiento

Los actores impugnan la determinación del Consejo General, porque no están de acuerdo con que el vínculo con la comunidad migrante se haya ampliado para personas que residen en México y que han realizado trabajo a favor de la comunidad migrante.

Consideran que las personas que viven en México no sufren de la condición vulnerable que tienen quienes residen en el extranjero.

¹² Artículos 7, 8, 30, numeral 2, de la Ley de Medios.

¹³ De acuerdo con la Jurisprudencia 9/2015, de rubro: “**INTERÉS LEGÍTIMO PARA IMPUGNAR LA VIOLACIÓN A PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES. LO TIENEN QUIENES PERTENECEN AL GRUPO EN DESVENTAJA A FAVOR DEL CUAL SE ESTABLECEN**”.

SUP-JDC-346/2021 Y ACUMULADOS

Estiman que las personas no residentes en el extranjero, aunque tengan estudios sobre la comunidad migrante, no conocen las condiciones sociopolíticas objetivas de la comunidad.

Dicen que el INE agregó elementos esenciales que no fueron contemplados en la sentencia y que son contrarios al criterio emitido por las y los magistrados.

2. Decisión

Son **fundados** los agravios expuestos por los actores porque, efectivamente, la responsable desvirtuó la acción afirmativa, al establecer la posibilidad que sean postuladas personas que vivan en México, siendo que esa medida afirmativa se estableció en beneficio de las personas migrantes y residentes en el extranjero, con independencia que se encuentren o no en el padrón electoral de residentes en el extranjero.

3. Justificación

A fin de evidenciar lo fundado de los agravios, en primer lugar, se precisará qué fue lo que Sala Superior le ordenó al INE al resolver el SUP-RAP-21/2021 y acumulados; enseguida se indicará qué hizo el INE para cumplir lo ordenado; y finalmente se expondrán las consideraciones al caso concreto.

3.1 ¿Qué se le ordenó al INE al resolver el SUP-RAP-21/2021 y acumulados?

La Sala Superior al resolver el recurso de apelación señalado estimó que el INE debía implementar medidas afirmativas a favor de personas mexicanas migrantes y residentes en el extranjero.

Lo anterior, en aras de garantizar los derechos políticos y electorales, en específico, su derecho a la participación política, de las y los mexicanos

en cualquier ubicación que residan, buscando permanentemente la maximización de su ejercicio.

Entre otros aspectos, este órgano jurisdiccional señaló que se podía interpretar el requisito de residencia efectiva como la necesidad de que las y los aspirantes **demuestren algún tipo de vínculo con alguna de las entidades federativas y con la comunidad de migrantes en donde residan.**

Finalmente, determinó que no se advertía algún elemento objetivo que permitiera concluir que el diseño constitucional y legal impidiera la implementación de una medida afirmativa a favor de la comunidad migrante.

En ese sentido, esta Sala Superior ordenó al INE que implementara una medida afirmativa a favor de la comunidad migrante, en la cual contemplara:

- a) Las formas en que las candidaturas podían cumplir con la vinculación con su estado de origen y la comunidad migrante.
- b) El número de candidaturas y circunscripciones por las que participarían, considerando que únicamente solicitaron participar por RP.
- c) Que el lugar que ocuparían en la lista debía ser dentro de los primeros 10 lugares, cumpliendo con la paridad.

3.2 ¿Qué hizo el INE?

En lo que interesa, el INE determinó que, en el actual proceso electoral federal, las personas mexicanas migrantes y residentes en el extranjero pueden:

- a) Participar con la postulación de cinco candidaturas, una por circunscripción, dentro de los diez primeros lugares de cada una de las

SUP-JDC-346/2021 Y ACUMULADOS

listas de representación proporcional, de las cuales tres debían ser de distinto género, ello para cumplir con el principio de paridad.

b) Cumplir con la vinculación con su estado de origen y la comunidad migrante con:

- Acta de nacimiento o credencial para votar¹⁴.
- Credencial para votar desde el extranjero.
- Inscripción en la Lista nominal de electores residentes en el extranjero.

Por otra parte, el INE consideró necesario ampliar la posibilidad para acreditar la calidad de migrante o vínculo con esa comunidad porque no todas las personas cuentan con credencial para votar en el extranjero o están inscritas en la Lista nominal de electores residentes en el extranjero.

Así, consideró que también se podía acreditar con:

- Membresía activa en organizaciones de migrantes o que han impulsado o promovido la defensa de los derechos de los migrantes o haber realizado acciones de promoción actividades comunitarias o culturales entre la comunidad migrante.
- Cualquier otra documental idónea para acreditar el vínculo, el cual estará sujeto a la valoración del propio INE.

Al respecto, señaló que el vínculo con la comunidad migrante se puede originar por residir en el extranjero, pero estimó que también podían tenerlo aquellas personas que residen en México y que han realizado trabajo a favor de la comunidad migrante, o bien que han residido en el exterior y que han regresado a México en forma voluntaria o por repatriación.

¹⁴ En las que conste que el lugar de nacimiento de la candidatura se ubica en alguna de las entidades comprendidas en la circunscripción que participa.



3.3 ¿Qué considera Sala Superior?

Como ya se había mencionado, esta Sala Superior estima que los agravios expuestos por los actores son **fundados** porque, efectivamente, la responsable desvirtuó la acción afirmativa, al establecer la posibilidad que sean postuladas personas que vivan en México, siendo que esa medida afirmativa se estableció en beneficio de las personas migrantes y residentes en el extranjero, sin prever que sea necesario que se encuentren inscritos en la sección de residentes en el extranjero del padrón electoral o en el respectivo listado nominal, pues esa calidad la podrán acreditar con algún otro elemento de convicción, el cual estará sujeto a la valoración del INE.

a. El INE dio diversas razones para ampliar la posibilidad para acreditar la calidad de migrante o vínculo con esa comunidad

En el acuerdo controvertido el INE señaló diversas razones para ampliar la posibilidad para acreditar la calidad de migrante o vínculo con esa comunidad.

En principio señaló que ello era necesario, porque no todas las personas cuentan con credencial para votar en el extranjero o están inscritas en la Lista nominal de electores residentes en el extranjero.

Precisó que actualmente hay 11,913,989 personas mexicanas residentes en el extranjero; pero solamente 1,006,124 solicitaron el trámite de la Credencial para Votar desde el Extranjero y, en consecuencia, se encuentran inscritas en el Padrón Electoral de Residentes en el Extranjero, lo que implica sólo al 8.44% de personas mexicanas que se encuentran fuera del país¹⁵.

¹⁵ La responsable señaló que ello era de conformidad con la información visible en el portal del Instituto de los Mexicanos en el Exterior de la Secretaría de Relaciones Exteriores, consultable en la siguiente liga electrónica
<https://www.gob.mx/sre/articulos/sabes-cuantos-mexicanos-viven-en-el-extranjero#:~:text=El%20Instituto%20de%20los%20Mexicanos,los%20Estados%20Unidos%20de%20Am%C3%A9rica.>

Asimismo, la autoridad responsable estimó necesario e indispensable ampliar las posibilidades para acreditar la calidad de migrante o el vínculo con esa comunidad, pues consideró que uno de los motivos por los que no cuentan con credencial para votar desde el extranjero es porque las personas mexicanas que residen en el exterior ni siquiera tienen derecho a votar para elegir diputaciones federales.

El INE precisó que lo que se busca con la acción afirmativa a favor de las personas migrantes es que ese grupo en situación de vulnerabilidad se encuentre representado en la Cámara de Diputadas y Diputados del Congreso de la Unión, a fin de visibilizarles, fortalecer sus derechos, se propongan soluciones a sus problemas y, se abone a revertir las condiciones sociales, económicas o de seguridad que a la mayoría de estas personas les obligó a migrar, entre otros aspectos.

b. La ampliación que estableció el INE es contraria a la finalidad de la propia medida afirmativa

Esta Sala Superior estima que la ampliación de posibilidades para acreditar la calidad de migrante o vínculo con esa comunidad y en consecuencia acceder a una candidatura a una diputación migrante es indebida.

Lo anterior, porque este órgano jurisdiccional ordenó al INE que implementara una medida afirmativa a favor de la comunidad migrante, en la cual contemplara:

- i) Las formas en que las candidaturas podían cumplir con la vinculación con su estado de origen y la comunidad migrante.
- ii) El número de candidaturas y circunscripciones por las que participarían, considerando que únicamente solicitaron participar por RP.



iii) Que el lugar que ocuparían en la lista debía ser dentro de los primeros 10 lugares, cumpliendo con la paridad.

Sin embargo, el INE amplió indebidamente las formas en las que las candidaturas pueden cumplir con la acreditación de vinculación con su estado de origen y la comunidad migrante, porque con esa determinación se distorsiona la acción afirmativa ordenada por esta Sala Superior a favor de la comunidad migrante.

Esta Sala Superior fue clara al establecer que las personas que integran la comunidad migrante conforman un grupo en situación de vulnerabilidad, subrepresentación e invisibilización precisamente porque están expuestas a discriminación tanto en el estado receptor como en el de origen, por ello es importante que esa acción afirmativa beneficie efectivamente a personas migrantes y residentes en el extranjero.

Lo anterior es acorde con el propósito perseguido con la acción afirmativa a favor de personas migrantes y residentes en el extranjero, pues evita que mediante la postulación de ciudadanos que se autoadscriban como tales y no lo sean, los representen.

La idea es que la acción afirmativa verdaderamente se materialice en las personas a las que va dirigidas, pues con ello se preserva la representación simbólica y que el postulado guarde correspondencia con la finalidad de la acción positiva.

Por ello, se considera que la ampliación de supuestos para el acceso a una candidatura reservada para personas mexicanas residentes en el extranjero no es adecuada ni razonable, pues ello afecta la finalidad de las medidas y la representación simbólica en una candidatura y, eventualmente, en una curul.

A ello se suma el riesgo de incertidumbre que puede generar la ampliación adoptada por el Consejo General para que personas que fueron migrantes y que ya residen en México, o que han realizado trabajo

SUP-JDC-346/2021 Y ACUMULADOS

a favor de la comunidad migrante puesto que puede generar falta de certeza y dificultar la postulación de candidaturas.

Lo anterior, porque la autoridad responsable no estableció parámetros ni características claras y concretas para que los actores políticos sepan, por ejemplo, cuánto tiempo debió estar una persona en el extranjero para que se considere migrante o qué tipo de trabajo o labor pudiera implicar un apoyo para ese grupo en situación de vulnerabilidad, subrepresentación e invisibilización.

En este contexto, se considera que la ampliación realizada por el INE es contraria al objetivo de la medida afirmativa que fue ordenada por esta Sala Superior, por las siguientes razones:

A) La residencia en el extranjero es un elemento fundamental de la subrepresentación que vive la comunidad migrante

El objetivo de la medida afirmativa es dismantelar deficiencias estructurales que personas pertenecientes a la comunidad migrante viven constantemente.

Al respecto, al resolver la sentencia SUP-RAP-21/2021, la Sala Superior señaló que el objeto y fin de las medidas afirmativas es el de alcanzar la igualdad material y, por tanto, compensar o remediar una situación de subrepresentación, desventaja o discriminación; alcanzar una representación o un nivel de participación equilibrada, así como establecer las condiciones mínimas para que las personas puedan partir de un mismo punto de arranque y desplegar sus atributos y capacidades.

Por esta razón, la creación e implementación de las medidas afirmativas siempre debe estar encaminada a solucionar los problemas y desventajas estructurales de los grupos que se pretende colocar en situación de igualdad.

Partiendo de esta perspectiva, en el precedente, la Sala Superior identificó que la población migrante sufre de **dos** tipos de desventajas,



una de discriminación social en su país de residencia y otra de en el ejercicio de su derecho a votar y ser votados como personas mexicanas.

Por un lado, resaltó que, a pesar de que la población migrante tenía una importante magnitud poblacional y que económicamente eran indispensables para un gran número de familias mexicanas, la decisión de abandonar el país no es una decisión fácil.

Ello, pues aun y cuando logran estabilizarse económica y legalmente siguen enfrentando conflictos identitarios y sentimientos de falta de pertenencia al nuevo lugar en el que viven, además de que los grupos de migrantes suelen enfrentar múltiples formas de exclusión tanto en sus países anfitriones como en los de origen. Es decir, **la Sala Superior ha reconocido la existencia de una discriminación en perjuicio de la comunidad migrante.**

De igual forma, este órgano jurisdiccional destacó que la comunidad migrante sufría una discriminación estructural en el ejercicio de sus derechos políticos y electorales, ya que a pesar de que constitucionalmente las ciudadanas y ciudadanos mexicanos tenían reconocidos derechos políticos y electorales tales como el voto, la comunidad migrante había sido impedida de ejercerlo.

Es decir, la Sala Superior ha identificado una discriminación de las personas migrantes en el ejercicio de sus derechos políticos y electorales, discriminación que tiene causas estructurales de diversa índole.

En este sentido, la acción afirmativa que se ordenó al INE implementar desde la sentencia SUP-RAP-21/2021 debía contribuir a reducir la discriminación generada por elementos sociales y, al mismo tiempo, garantizar que la población mexicana residente en el extranjero pudiera ejercer, en mayor medida, sus derechos políticos y electorales.

Con base en lo expuesto, es que los actores tienen razón en el sentido de que la vulnerabilidad que sufren como grupo en situación de desventaja está directamente relacionada con la residencia en el extranjero y, por lo tanto, para que la medida afirmativa cumpla los objetivos que se propone es necesario que, en principio, únicamente personas mexicanas residentes en el extranjero se beneficien de la medida afirmativa.

B) La ampliación de las personas beneficiadas por la medida no es un beneficio por sí misma.

La naturaleza de las medidas afirmativas está encaminada a beneficiar a grupos que se encuentran en situaciones de vulnerabilidad.

De esta manera, la interpretación de las medidas debe traducirse en el mayor beneficio del grupo, buscando siempre la optimización del principio de igualdad sustantiva.

Las acciones afirmativas constituyen una medida compensatoria para grupos determinados en situación de desventaja, que tienen como propósito revertir escenarios de desigualdad histórica y de facto que enfrentan grupos específicos¹⁶.

En ese sentido, las acciones afirmativas en el ámbito político-electoral permiten a los integrantes de estos grupos tener la oportunidad de acceder a cargos de elección popular, sin que ello implique una discriminación.

¹⁶ Jurisprudencia 30/2014, de rubro: **ACCIONES AFIRMATIVAS. NATURALEZA, CARACTERÍSTICAS Y OBJETIVO DE SU IMPLEMENTACIÓN.**



Esto porque las medidas afirmativas garantizan la participación de las personas que integran el grupo en desventaja y generan un escenario de igualdad entre esos grupos y el resto de la población¹⁷.

Este criterio fue aplicado en la resolución SUP-RAP-47/2021, en donde se estableció que las medidas afirmativas pretendían incorporar a personas que pertenecen a grupos subrepresentados, excluidos e invisibilizados a los espacios de representación y toma de decisiones, lo que se configura dentro del mandato constitucional y convencional de hacer realidad el derecho a la igualdad.

El razonamiento del precedente sirve para concluir que incorporar a personas que no son directamente las destinatarias de la medida afirmativa ordenada por esta Sala Superior en la sentencia SUP-RAP-21/2021, resta efectividad a las medidas y reduce las posibilidades de que personas pertenecientes a la comunidad migrante residente en el extranjero pueda acceder a la representación nacional.

Esta Sala Superior considera que los espacios que se reserven para personas de la comunidad migrante, en su modalidad de acción afirmativa, no puede ampliarse a personas que demuestren algún vínculo con esa comunidad, sino que es necesario que efectivamente se trate de personas migrantes y residentes en el extranjero.

En consecuencia, establecer como condición que las personas que pretendan beneficiarse de la medida afirmativa residan en el extranjero maximiza el derecho y ofrece una garantía de que las personas que participen en la contienda electoral representen simbólicamente a esa comunidad, lo que eventualmente impacta en la representación de los intereses de quienes la integran.

¹⁷ Tesis XXIV/2018 de rubro: **ACCIONES AFIRMATIVAS INDÍGENAS. A TRAVÉS DE UN TRATO DIFERENCIADO JUSTIFICADO ASEGURAN QUE LA POBLACIÓN INDÍGENA ACCEDA A CARGOS DE ELECCIÓN POPULAR.**

SUP-JDC-346/2021 Y ACUMULADOS

Lo anterior es acorde con la acción afirmativa establecida por esta Sala Superior en beneficio de las personas migrantes y residentes en el extranjero, con independencia que se encuentren o no en la sección de residentes en el extranjero del padrón electoral o en el respectivo listado nominal, pues esa calidad la podrán acreditar con cualquier otro elemento de convicción.

Finalmente, se debe recordar que en el SUP-RAP-21/2021 esta Sala Superior ordenó al INE llevar a cabo un estudio respecto de la eficacia y funcionamiento de las acciones afirmativas implementadas en este proceso electoral, a fin de determinar si es necesario realizar ajustes en próximos procesos. A partir de ese estudio se contará con otros elementos que permitan perfeccionar la efectividad de la medida materia de esta sentencia.

4. ¿Cómo se debe acreditar la calidad de migrante?

Conforme a las consideraciones de esta sentencia, lo procedente es precisar la forma en la que se podrá acreditar la calidad de migrantes, de las personas que aspiren a una diputación mediante esa acción afirmativa.

Como se expuso, el INE determinó que las personas mexicanas migrantes y residentes en el extranjero pueden cumplir con la vinculación con su estado de origen y la comunidad migrante con:

- a) Acta de nacimiento o credencial para votar¹⁸.
- b) Credencial para votar desde el extranjero.
- c) Inscripción en la Lista nominal de electores residentes en el extranjero.

No obstante, dadas las consideraciones planteadas por esta Sala Superior, es necesario complementar esa parte del acuerdo

¹⁸ En las que conste que el lugar de nacimiento de la candidatura se ubica en alguna de las entidades comprendidas en la circunscripción que participa.



controvertido, a fin de que las personas mexicanas migrantes y residentes en el extranjero puedan acreditar su vinculación con su estado de origen y la comunidad, además de la documentación antes señalada, con cualquier otro medio de convicción.

Cabe señalar que, la documental que en su caso se presente estará sujeta a la valoración del INE.

La posibilidad que las personas migrantes y residentes en el extranjero puedan acreditar su calidad de migrantes o residentes en el extranjero con cualquier otro medio de convicción permite mayor apertura para que las personas interesadas puedan acceder a una candidatura reservada para ese grupo en situación de vulnerabilidad.

En consecuencia, los partidos políticos postulantes podrán presentar cualquier documentación idónea o que consideren necesaria para acreditar la calidad de migrante y residente en el extranjero, la cual deberá ser valorada por el INE.

5. Efectos

A partir de lo determinado por esta Sala Superior, lo procedente es modificar el acuerdo controvertido, para los efectos siguientes:

- a.** Solo los mexicanos residentes en el extranjero podrán ser postulados por los partidos políticos en los lugares para cumplir la acción afirmativa a favor de los migrantes.
- b.** La calidad de migrante y residente en el extranjero se podrá acreditar, además de los documentos señalados por el INE en el acuerdo controvertido, con cualquier otro elemento que genere convicción.

Lo anterior, queda a valoración en plenitud de atribuciones del INE.

SUP-JDC-346/2021 Y ACUMULADOS

Por lo expuesto, al resultar **fundados** los agravios de los actores, lo procedente es **modificar** el acuerdo controvertido conforme a lo indicado.

En consecuencia, por lo expuesto y fundado esta Sala Superior,

VII. RESUELVE

PRIMERO. Se **acumulan** los juicios ciudadanos en los términos precisados en esta ejecutoria.

SEGUNDO. Se **modifica** el acuerdo impugnado en los términos precisados en esta ejecutoria.

NOTIFÍQUESE conforme a Derecho.

En su oportunidad, devuélvanse los documentos atinentes y archívese el expediente como asunto total y definitivamente concluido.

Así lo resolvieron, por **unanimidad** de votos, las Magistradas y los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. El Secretario General de Acuerdos autoriza y da fe que la presente sentencia se firma de manera electrónica.

Este documento es una representación gráfica autorizada mediante firma electrónica certificada, el cual tiene plena validez jurídica de conformidad con los numerales segundo y cuarto del Acuerdo General de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación 3/2020, por el que se implementa la firma electrónica certificada del Poder Judicial de la Federación en los acuerdos, resoluciones y sentencias que se dicten con motivo del trámite, turno, sustanciación y resolución de los medios de impugnación en materia electoral.