

DERECHOS POLÍTICOS DE LA CIUDADANÍA MEXICANA RESIDENTE EN EL EXTRANJERO

EVALUACIÓN DE LA PROTECCIÓN
JURISDICCIONAL DURANTE EL PROCESO
ELECTORAL 2021

INICIATIVA CIUDADANA PARA
LA PROMOCIÓN DE LA CULTURA
DEL DIÁLOGO AC



PROYECTO DE OBSERVACIÓN ELECTORAL JUDICIAL
Evaluación de la protección jurisdiccional de derechos
políticos de la ciudadanía mexicana residente en el
extranjero en el proceso electoral 2021

**INICIATIVA CIUDADANA PARA LA PROMOCIÓN DE LA
CULTURA DEL DIÁLOGO A.C.**

Elio Arturo Villaseñor Gómez
DIRECTOR GENERAL

Daniel Tacher Contreras
COORDINADOR DEL PROYECTO

CONTENIDO

Daniel Tacher Contreras

Todos los derechos están reservados. Ninguna parte de este informe, total o parcial puede ser reproducida, almacenada mediante cualquier sistema o transmitida, en cualquier forma o por cualquier medio, sea éste electrónico, mecánico, de fotocopiado, de grabado o de otro tipo, sin el permiso previo de la **Organización Iniciativa Ciudadana para la Promoción de la Cultura del Diálogo A.C.**

Este informe fue elaborado por la Organización Iniciativa Ciudadana para la Promoción de la Cultura del Diálogo A.C. en el marco del proyecto “Fondo de Apoyo a la Observación Electoral Jurisdiccional 2020-2021 (FAOE-J)” creado por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF). El análisis y las conclusiones aquí expresadas no reflejan las opiniones del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) ni de la Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos (UNOPS).

Índice

| | |
|---|-----|
| INTRODUCCIÓN | 4 |
| DIPUTACIÓN MIGRANTE EN LA CIUDAD DE MÉXICO | 13 |
| Asunto SUP-REC-88/2021 | 16 |
| Proceso electoral de la diputación migrante | 23 |
| IMPUGNACIONES A REQUISITOS DE ELEGIBILIDAD | 24 |
| RECURSOS CONTRA LA IMPLEMENTACIÓN DE LA DIPUTACIÓN MIGRANTE | 24 |
| CALIFICACIÓN DE LA ELECCIÓN | 29 |
| ACCIONES AFIRMATIVAS Y REPRESENTACIÓN POLÍTICA DE LA CIUDADANÍA MEXICANA RESIDENTE EN EL EXTRANJERO | 37 |
| Acciones Afirmativas en el desarrollo de la democracia | 39 |
| Desarrollo de las acciones afirmativas en México | 41 |
| Proceso Electoral 2020-2021 | 48 |
| Resolución del recurso SUP-RAP-21/2021 y las reglas generales de las acciones afirmativas | 53 |
| TEMPORALIDAD PARA LA EMISIÓN DE ACCIONES AFIRMATIVAS | 54 |
| VULNERACIÓN AL PRINCIPIO DE AUTODETERMINACIÓN Y AUTOORGANIZACIÓN. | 59 |
| VINCULACIÓN AL PODER LEGISLATIVO PARA REALIZAR REFORMAS LEGISLATIVAS | 62 |
| INCORPORACIÓN DE LA CIUDADANÍA MEXICANA RESIDENTE EN EL EXTRANJERO A LAS ACCIONES AFIRMATIVAS | 67 |
| ESTUDIO DE RESOLUCIONES Y JUICIOS DE LA CIUDADANÍA RESIDENTE EN EL EXTRANJERO | 71 |
| Asunto SUP-JDC-346 y acumulados. | |
| Residencia como criterio para acceder a la acción afirmativa | 73 |
| Registro de Candidaturas | 74 |
| PROCESOS INTERNOS DE SELECCIÓN | 75 |
| RECURSOS EN CONTRA DEL ACUERDO INE/CG337/2021 EN MATERIA DE DOCUMENTACIÓN | 77 |
| Acciones Afirmativas y Principio de Paridad | 85 |
| Diputación Migrante en Nayarit | 88 |
| Solicitud de acciones afirmativas en Puebla | 92 |
| Campañas electorales | 94 |
| Mecanismos de Elección | 96 |
| CONCLUSIONES | 99 |
| FUENTES CONSULTADAS | 108 |

INTRODUCCIÓN

Las dinámicas del complejo fenómeno migratorio implican diversos escenarios en la movilidad humana. En términos generales, suele establecerse que existen cuatro escenarios en la migración: salida, retorno, tránsito y llegada. En cada uno de estos escenarios existen variaciones que involucran el movimiento dentro de un país, el movimiento internacional, forzado, voluntario, temporal, etcétera.

En el caso mexicano, existe una larga tradición e historia de flujos migratorios internacionales con los Estados Unidos. Desde la instauración de las fronteras entre ambos países, el tránsito entre los dos ha sido una constante, particularmente en las regiones fronterizas. Se han consolidado sociedades binacionales en las fronteras. Pero este flujo no se restringe a las zonas geográficas colindantes. Es un fenómeno social ampliamente extendido en todo el país.

Todas las entidades se encuentran vinculadas a este proceso migratorio en mayor o menor intensidad; pueden ser tradicionales o recientes, pero no hay entidad que escape a esta dinámica. Esta relación migratoria entre México y Estados Unidos ha impactado en las otras dinámicas migratorias tanto de población mexicana como de la extranjera.

Desde las últimas décadas del Siglo XX, el tránsito de personas por el territorio se ha incrementado. Inicialmente el tránsito se caracterizó por el paso de personas de Centro y Sudamérica hacia los Estados Unidos. Actualmente este tránsito involucra a personas de casi todo el mundo. En respuesta a estos movimientos, también se han endurecido las políticas migratorias en Estados Unidos.

El endurecimiento de las políticas migratorias en Estados Unidos, producto del aumento de los movimientos migratorios y el reforzamiento de su política de seguridad nacional y fronteriza, ha resultado en mayores niveles de detenciones y deportaciones. El efecto ha sido el incremento en el proceso de retorno. En este caso el retorno también tiene formas distintas. Algunas personas, ante el temor de la deportación, optan por organizar su retorno, en tanto otras solo son deportadas sin mediar proceso alguno.

Adicionalmente, en México, el impulso de la industria manufacturera instalada en los estados fronterizos ha sido factor de atracción de migrantes internos. De igual forma, el desarrollo de

la industria agrícola de hortalizas (principalmente) en el norte del país es generador de estos flujos internos.

Históricamente el fenómeno migratorio en México se ha desarrollado en un complejo mosaico. El país se ha convertido en el escenario de todos los tipos de migración. Los datos en algunos casos son inexistentes debido a las características de esta movilidad. De acuerdo con el INEGI (2020), “17.2% (21.5 millones) residen en una entidad distinta a la de su nacimiento y 0.8% (1.07 millones) nacieron en el extranjero. Para el periodo de enero de 2013 a octubre de 2018, 760 mil personas salieron de México con la intención de trabajar, vivir o estudiar en el extranjero. La mayoría de las personas que salen del país lo hace en edad productiva; es decir, entre los 18 y 59 años”. Por otro lado, se estima que en Estados Unidos residen 12.4 millones migrantes de origen mexicano (4.9 millones no documentados) (BBVA-CONAPO 2021).

Los datos solamente registran movimientos que pueden documentarse. Detrás de los movimientos no documentados existe un universo mucho mayor de personas. Por ejemplo, en materia de migración de llegada o tránsito, los datos no contemplan a las personas que se encuentran en el territorio sin documentación migratoria o sin declarar su estancia. Lo mismo sucede en materia de salida internacional. México no obliga a sus ciudadanos residentes en el extranjero registrarse ante las sedes diplomáticas, lo que provoca que no exista un censo de su población en el extranjero.

Probablemente la migración internacional sea la más difícil de cuantificar y documentar por el estatus irregular en el que se puedan encontrar las personas. “Según el Informe sobre las migraciones en el mundo 2020 de la OIM, a junio de 2019 se estimaba que el número de migrantes internacionales era de casi 272 millones en todo el mundo, 51 millones más que en 2010. Casi dos tercios eran migrantes laborales. Los migrantes internacionales constituían el 3,5% de la población mundial en 2019, en comparación con el 2,8% en 2000 y el 2,3% en 1980” (ONU, 2021).

Este complejo mosaico de la movilidad humana tiene múltiples efectos. Concentrándose solo en la movilidad internacional en la relación de salida y llegada, las personas que salen de su lugar de origen para residir en un país distinto enfrentan diversas situaciones según su estatus migratorio. Los estudios realizados en el Siglo XX describían la forma en la cual las personas se adaptaban al lugar de origen. Kymlicka (1995) hablaba de procesos de integración y asimilación. En general solía señalarse que quienes se integraban a las nuevas comunidades, al asimilarse en estas, rompían lazos con sus lugares de origen. Nada más que solo un rostro del proceso. Desde el desarrollo teórico del transnacionalismo desde abajo, como lo describió Guarnizo (1994), los estudios han mostrado cómo las comunidades de migrantes desarrollan mecanismos de reproducción de sus prácticas sociales y con ello mantienen fuertes vínculos con sus lugares de origen.

En México la manifestación más evidente de esta relación es el flujo de remesas. México es el segundo país receptor de divisas por remesas a nivel global. De acuerdo con el Anuario de Migración y Remesas (BBVA-CONAPO 2021), las remesas a México superaron los 39,500 millones de dólares en 2020, 8.4% más que el año previo. El aspecto económico no es único, también hay fuertes lazos comunitarios, sociales y políticos. Por ejemplo, en el último año de operación del Programa 3XI para Migrantes 44.5% de los proyectos implementados se centraron en infraestructura social.

Este contexto ha empujado al reconocimiento de los aportes de la ciudadanía mexicana residente en el extranjero y, con ello, se han establecido mecanismos para formalizar su participación política. El proceso inició con la reforma electoral de 2005 incorporó el voto de esta ciudadanía. Dicho proceso sigue en marcha y es necesario conocer sus múltiples facetas; por ello la observación electoral constituye una herramienta para analizar los avances y retos en la materia.

Iniciativa Ciudadana para la Promoción de la Cultura del Diálogo ha realizado tres proyectos de observación electoral en materia del voto de la ciudadanía residente en el extranjero correspondiente a las elecciones de 2012, 2018 y 2021. En cada proceso el ejercicio de derechos políticos desde el extranjero ha tenido cambios. El resultado en su conjunto ha sido sistematizar mecanismos de registro, emisión del voto, escrutinio y cómputo, finalmente, la incorporación de mecanismos de representación.

En los proyectos realizados, se ha documentado la percepción y opiniones de la ciudadanía sobre el ejercicio de sus derechos. En 2012 se documentó la adecuación del marco normativo a partir de las facultades reglamentarias de las autoridades electorales para facilitar los mecanismos de registro. En 2018 se analizó el efecto de los cambios normativos en el proceso de votación extraterritorial. En 2021 la observación se centró en la actividad de las autoridades locales que llevaron a cabo la elección en 11 entidades.

Con la observación electoral de 2018 y 2021, se logró tener el panorama de la evolución del derecho al voto extraterritorial producto de la reforma político-electoral de 2014. En esta reforma, se establecieron las bases para expedir credenciales con apoyo de las sedes diplomáticas. La reforma amplió la posibilidad de ejercer el voto mediante diversos medios (postal, electrónico o presencial). También aumentó los cargos de elección desde el extranjero e impulsó la armonización de este derecho en las entidades federativas.

En la actualidad 22 entidades cuentan con mecanismos de votación extraterritorial. De ese universo, 19 ya han realizado procesos incorporando a la ciudadanía residente en el extranjero. En la elección de 2021, se sumaron a esta experiencia cinco, quedando Tamaulipas y Durango a la

espera de su primera experiencia en 2022. Así, de las 22 entidades que han legislado los derechos de la ciudadanía residente en el extranjero, prácticamente todas tienen experiencia en este tema.

| TABLA 1. ENTIDADES CON VOTACIONES DESDE EL EXTRANJERO | |
|---|------------------------|
| Entidades | Año de elección |
| Michoacán | 2007, 2013, 2015, 2021 |
| Ciudad de México | 2012, 2018, 2021 |
| Chiapas | 2012, 2015, 2018 |
| Baja California Sur | 2015, 2021 |
| Colima | 2015, 2021 |
| Aguascalientes | 2016 |
| Oaxaca | 2016 |
| Zacatecas | 2016, 2021 |
| Estado de México | 2017 |
| Coahuila | 2017 |
| Puebla | 2018 |
| Morelos | 2018 |
| Guanajuato | 2018 |
| Yucatán | 2018 |
| Jalisco | 2018, 2021 |
| Chihuahua | 2021 |
| Guerrero | 2021 |
| Nayarit | 2021 |
| San Luis Potosí | 2021 |
| <i>Fuente: Elaboración propia</i> | |

Esta realidad no ha sido indiferente al Poder Judicial. El proceso de reconocimiento de derechos político-electorales de la ciudadanía residente en el extranjero ha pasado por su judicialización (Tacher, 2019). La evolución del tratamiento de los derechos político-electorales de la ciudadanía residente en el extranjero por parte del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPFJ) da muestra de ello. En este contexto, el proceso electoral 2020-2021 se comprendería a medias si se omite el papel que desempeñaron los tribunales electorales, particularmente el de la Ciudad de México y el TEPFJ.

Para comprender el proceso electoral de 2020-2021 en materia del voto de la ciudadanía residente en el extranjero, debe incorporarse el papel de protección de derechos que desempeñaron las autoridades jurisdiccionales. A nivel federal, las sentencias emitidas lograron la incorporación de medidas para garantizar la representación legislativa de cinco grupos discriminados, vulnerables o subrepresentados. Por primera ocasión los partidos políticos y coaliciones registraron candidaturas que reflejaron la pluralidad cultural. En consecuencia, por primera ocasión, la Cámara de Diputados se conformó de manera totalmente paritaria. Además, esta misma cuenta con 13% de representación proveniente de grupos beneficiarios de acciones afirmativas.

En el caso de la ciudadanía mexicana residente en el extranjero, el avance en el ejercicio de sus derechos políticos también es resultado de la protección jurisdiccional y que en el proceso 2020-2021 fueron ejercidos plenamente. En primer lugar, al reconocer que el ejercicio de derechos políticos debe adecuarse a estándares de derechos humanos y, en consecuencia, adoptar un criterio progresivo. De esta forma, el Poder Judicial constituyó un dique de contención frente a la pretensión de eliminar la figura de Diputación Migrante en la Ciudad de México. En segundo lugar, al incorporar a las acciones afirmativas en las elecciones federales a este grupo se ha garantizado el ejercicio pleno de derechos políticos.

En consecuencia, este proyecto analiza los medios de protección de derechos político-electorales correspondientes a la ciudadanía residente en el extranjero en el proceso electoral 2020-2021 que garantizaron el ejercicio del voto pasivo de esta comunidad. En estos medios se observa la importancia de la participación ciudadana en el ejercicio de procedimientos de Justicia Abierta, toda vez que las magistraturas realizaron audiencias solicitadas por los interesados y a través de recursos como el *Amicus Curiae*. Este análisis busca presentar una evaluación global de las acciones afirmativas resultado de la protección jurisdiccional.

Este informe es el resultado de un proceso continuo de observación y documentación electoral. El enfoque que ahora se presenta pone atención en los efectos de la judicialización de derechos político-electorales de la ciudadanía residente en el extranjero. Tal judicialización es posible como resultado del desarrollo de instituciones independientes en materia de justicia electoral y que es considerada como una estrategia para combatir decisiones legislativas y administrativas, así como para formar interpretaciones normativas que garanticen el ejercicio de derechos.

En particular, el enfoque novedoso que se ofrece en este trabajo consiste en analizar el conjunto de decisiones alrededor del proceso electoral 2020-2021 para garantizar los derechos de grupos en desventaja, en particular de la ciudadanía residente en el extranjero. Al analizar la resolución de los diversos medios, se pueden señalar constantes en interpretaciones sobre acciones afirmativas que las definen en el momento que pueden ser emitidas, las obligaciones de los partidos políticos para representar la pluralidad cultural y, con ello, ser canales para la

participación ciudadana. También pueden definirse los criterios a partir de los cuales se distingue a los diferentes grupos que legítimamente requieren de estas medidas, así como los elementos que en cada caso definen la pertenencia a estos grupos.

Es importante señalar que la Sala Superior también determinó que la implementación de acciones afirmativas en este proceso debe ser evaluado para legislarse. Por ello, se vinculó tanto al Instituto Nacional Electoral (INE) para realizar la evaluación correspondiente como al Congreso de la Unión para legislar en la materia. Evaluaciones como la nuestra buscan exponer las líneas jurisprudenciales que permitan incidir en la legislación que todavía debe desarrollarse.

En el caso de la ciudadanía residente en el extranjero, las resoluciones en este proceso la definieron como un grupo en desventaja y subrepresentado. En el caso de la Ciudad de México, esta condición implicó reconocer la legitimidad jurídica de quienes son parte de este grupo para impugnar decisiones de las autoridades electorales cuyos efectos son particulares. En segundo lugar, su incorporación a las acciones afirmativas se realizó durante el desarrollo del proceso electoral previo al registro de candidaturas. Esto implica analizar la validez jurídica de la temporalidad en que dichas medidas son determinadas, así como la responsabilidad de los partidos políticos y coaliciones para postular candidaturas de este grupo. Los precedentes en este proceso electoral también dan cuenta de los requisitos necesarios para demostrar pertenencia a este grupo de la ciudadanía, que a diferencia de otros no es autoadscriptiva y requiere de analizar la documentación que genere convicción sobre su condición de residente en el extranjero.

Para el desarrollo de este proyecto, se realizó una investigación documental y un análisis cualitativo. Es un trabajo de carácter exploratorio, cuyo marco de referencia es el valor de la judicialización de la política que consiste en utilizar a las instituciones judiciales como una estrategia. En el caso de los grupos en situación de vulnerabilidad, discriminados o subrepresentados, la judicialización es un mecanismo para garantizar y, en su caso, obligar a las autoridades a desarrollar acciones en su favor. Aunque es una discusión teórica importante, no se aborda aquí por la naturaleza de este trabajo, pero se encuentra implícito como marco de referencia.

En el trabajo se sistematizan los medios de impugnación por temática y no por tipo de medio. Con esta definición metodológica, se analizan el caso de la Diputación Migrante en su cadena impugnativa y los recursos interpuestos contra el Consejo General del INE que, en primer momento, definió acciones afirmativas sin incluir a la ciudadanía en el extranjero. A partir del recurso SUP-RAP-21-2021, se incorporó a este grupo en las acciones afirmativas y se presentaron otros medios de impugnación, primero, para clarificar los requisitos de elegibilidad y, posteriormente, contra candidaturas simuladas. Este último conjunto de recursos permite identificar cuál sería la documentación idónea que determine plena convicción de pertenencia a este grupo.

Este informe se conforma de tres apartados. En el primero, se enfoca al análisis de la Diputación Migrante. Se inicia con el análisis de la cadena impugnativa contra la derogación de la figura por parte del Congreso de la Ciudad y su reviviscencia a través de la cadena impugnativa en los asuntos TECDMX-003/2020, SCM-JDC-27-2020 y SUP-REC-88-2020.

En segundo lugar, se analiza el proceso de implementación. En esta sección, se estudian los recursos interpuestos contra los lineamientos emitidos por el Instituto Electoral de la Ciudad de México. Por un lado, la impugnación sobre el criterio de elegibilidad determinada en el acuerdo IECM/ACU-CG-60/2020 que fue impugnado en los recursos TECDMX-JLDC-061/2020 y SCM-JDC-280/2020. Por otro, en cuanto hace a la asignación de la diputación determinada en el acuerdo IECM/ACU-CG110/2020 y recurrido en los recursos TECDMX-JEL-416/2020 y acumulados, y los recursos SCM-JRC-13/2021 y acumulados.

Por último, en este apartado, se analiza la etapa de calificación de la elección. Una vez concluida la jornada electoral se presentaron medios de impugnación sobre dos aspectos: el resultado de la votación electrónica por internet y la elegibilidad del candidato ganador. Ambos aspectos fueron resueltos en la cadena impugnativa de los medios TECDMX-JLDC-107/2021 y acumulados, SCM-JDC-1831/2021 y SUP-REC-1480/2021 y acumulados, los cuales confirmaron la elección de la primera Diputación Migrante en la Ciudad de México.

El segundo apartado analiza el efecto de las acciones afirmativas para la ciudadanía mexicana residente en el extranjero. En este se contextualiza el proceso de incorporación de grupos y la evolución de las acciones afirmativas. Este proceso ha construido un bloque de precedentes como mecanismos preventivos para la protección de sus derechos. Algunos de estos mecanismos se han traducido en legislación como es el principio de paridad de género, que ha dejado de ser una acción afirmativa y se ha convertido en un principio constitucional. En este marco se puede comprender el alcance de los recursos SUP-RAP-21/2021 y SUP-JDC-346/2021 y acumulados.

El segundo apartado concluye con el análisis de las características generales compartidas por las acciones afirmativas desde el punto de vista jurisdiccional que, en este proceso electoral 2020-2021, resolvieron cuestiones como temporalidad para la emisión de acciones afirmativas, responsabilidad de los partidos políticos y autodeterminación en la postulación de candidaturas, principios de paridad de género observables en las acciones afirmativas y capacidad de la Sala Superior para vincular a los poderes legislativos a realizar las adecuaciones normativas correspondientes a las sentencias emitidas.

El tercer apartado se centra en evaluar los efectos de la acción afirmativa para la ciudadanía residente en el extranjero. Partiendo del juicio ciudadano SUP-JDC-346/2021 y acumulados, se determinó que esta acción correspondía a migrantes residentes en el extranjero, eliminando la

confusión alrededor de la característica correspondiente a la persona migrante. Este precedente sirvió de base para analizar los recursos contra candidaturas postuladas por esta acción afirmativa, en los cuales se denunció simulación. También se analizan los medios interpuestos contra los mecanismos partidistas de selección de candidaturas para esta acción afirmativa y recursos interpuestos contra la asignación de diputaciones de representación proporcional. Para concluir, se agregan casos relevantes en materia de comunicación política y mecanismos de votación.

Como se ha señalado, el objetivo es contribuir al estudio sistemático de resoluciones jurisdiccionales sobre grupos y personas en desventaja, subrepresentados o vulnerables, de los cuales hay amplia literatura, pero no ha incorporado a la ciudadanía residente en el extranjero. La literatura se ha centrado en género, comunidades indígenas, comunidad de la diversidad sexual y personas con discapacidad. Esta sistematización ha permitido construir un amplio marco de entendimiento de acciones afirmativas para protección de derechos político-electorales.

Las conclusiones que se presentan en este trabajo aportan elementos metodológicos para determinar las características de los grupos que son el objetivo de las acciones afirmativas. En el caso de la ciudadanía residente en el extranjero, su condición de residencia constituye un obstáculo para el pleno ejercicio de los derechos políticos. En materia del derecho al voto activo, su ejercicio se encuentra limitado a la elección del Ejecutivo Federal y Senadores, en su caso, para el Ejecutivo local y solamente dos entidades lo hacen para el legislativo local. Por otro lado, el medio para ejercicio del voto se encuentra adecuado a su circunstancia de residencia en el extranjero, por lo que hasta 2018 la votación en elecciones federales solamente se realizó por correo postal certificado. Aunque la movilidad humana implica la posibilidad de que una persona se encuentre en tránsito, arribe a un destino, retorne o salga de su lugar de origen, la salida internacional es la condición objetiva que genera desventajas en el ejercicio de derechos.

Considerando las diferencias que afectan el ejercicio del derecho al voto activo, se debe considerar que solamente en el caso de Zacatecas existen mecanismos reconocidos normativamente para ejercer el derecho al voto pasivo. De ahí la importancia del caso de la Diputación Migrante en la Ciudad de México, donde el TEPFJ garantizó este derecho y sentó las bases para reconocer que este grupo, además de encontrarse en desventaja para el ejercicio de derechos, también se encuentra subrepresentado.

El estudio permite arribar a las conclusiones sobre la particularidad de este grupo frente a otros beneficiados por acciones afirmativas. A diferencia de comunidades indígenas, afrodescendientes o miembros de la comunidad LGBTQ+, la ciudadanía en el extranjero es un grupo cuya identidad no es autoadscriptiva. Su condición de residencia es objetiva y, por lo tanto, verificable con documentación que genera plena convicción de esta.

En segundo lugar, el estudio jurisdiccional sobre la implementación de las acciones afirmativas arroja conclusiones sustantivas. En primer lugar, las resoluciones de la Sala Superior han señalado reiteradamente que se trata de medidas temporales y accesorias del proceso electoral y no modifican las reglas fundamentales del proceso por lo que no transgreden los supuestos del artículo 105 de la Constitución Federal. En este sentido, su emisión durante el proceso electoral no constituye un obstáculo para su implementación

En una interpretación restrictiva, las acciones afirmativas pueden ser consideradas como intrusiones a la vida interna de los partidos e incluso afectar derechos de la militancia. Nuevamente, las resoluciones de la Sala Superior han sido consistentes y mostrado que, contrario a lo señalado, las acciones afirmativas garantizan derechos de grupos en desventaja dentro de los partidos políticos y potencian el ejercicio de sus derechos. Además, con estas medidas, los partidos pueden cumplir sus objetivos constitucionales de ser conducto de los intereses y demandas de la población para que sean consideradas en la toma de decisiones, así como posibilitar la participación ciudadana por medio de la elección de los representantes populares.

Una conclusión final permite señalar la importancia de las resoluciones jurisdiccionales en el avance de derechos. Como se observa en diversos recursos, la Sala Superior no solamente evaluó las decisiones de la autoridad administrativa electoral en la emisión de acciones afirmativas, también determinó vincular al poder legislativo Federal y en las entidades a legislar sobre la materia. Los cambios normativos deberán ajustarse a estos estándares de protección de derechos para grupos discriminados, en desventaja y subrepresentados. Las acciones afirmativas adoptadas en este proceso deberán debatirse en el ámbito legislativo, a fin de garantizar el ejercicio de derechos políticos plenos.

El avance en la incorporación de estos medios de participación responde a principios de democracia consociativa. Una democracia incluyente de la diversidad cultural y no solamente política. En los últimos años, ello se ha traducido en protocolos de actuación y reformas legislativas a partir del estudio sistemático de resoluciones jurisdiccionales.

DIPUTACIÓN MIGRANTE EN LA CIUDAD DE MÉXICO

El reconocimiento de derechos políticos de la ciudadanía mexicana residente en el extranjero ha sido un proceso largo y complejo. El poco conocimiento de las dinámicas de este grupo de la población mexicana, los prejuicios alrededor del proceso migratorio o los costos asociados a ejercer estos derechos han sido algunos de los factores que han afectado el desarrollo de mecanismos idóneos para garantizar sus derechos políticos. Sin lugar a duda, la reforma de 2005 que incorporó el voto extraterritorial fue el primer paso.

La baja participación en las elecciones federales ha sido otro factor para cuestionar el interés de esta ciudadanía por participar en los procesos político-electorales en México. El análisis superficial de los datos evade estudiar la estructura normativa e institucional para ejercer el voto a la distancia. La superficialidad en los análisis atribuye a la ciudadanía en el extranjero una carga desproporcionada de expectativas. Se espera que, dado el gran flujo migratorio y concentración de población en el extranjero, la participación sea igualmente masiva. Sin embargo, la estructura de registro genera un efecto disuasivo para participar.

Hasta la reforma de 2014, el registro de votantes en el extranjero implicaba costos para la ciudadanía y estaba restringido a quienes tuvieran credencial para votar con fotografía vigente que solamente se podía tramitar en territorio mexicano. El mecanismo de votación a través del correo certificado implicaba problemáticas de coordinación con los sistemas postales nacionales. No todos los países cuentan con este tipo de servicio y, donde se proporciona, suele restringirse a horarios y días hábiles.

El nuevo marco jurídico de 2014 fue atendiendo varios de los principales obstáculos para el ejercicio de derechos políticos fuera del territorio nacional. A partir de 2016, se comenzaron a expedir credenciales de elector en las sedes diplomáticas. Se incorporaron entidades al reconocimiento del voto activo. Se ampliaron las elecciones en las cuales podía participar la ciudadanía en el extranjero.

A pesar de los cambios, el ejercicio de derechos en el extranjero sigue siendo un proceso complejo. Quien reside en el extranjero al solicitar su credencial para votar en sedes diplomáticas debe realizar una serie de pasos para ejercer su derecho al voto. La credencial no se recoge en

la sede diplomática. La credencial es enviada al domicilio registrado. Una vez que se cuenta con ella, esta debe confirmarse. Solamente hasta que inicia el proceso electoral se abre el registro para conformar el Listado Nominal de Electores Residentes en el Extranjero. Este listado es temporal. Al final del proceso electoral, el listado pierde vigencia y quien reside en el extranjero deberá volverse a registrar en el siguiente proceso.

El modelo de participación, aunque se ha adecuado, sigue siendo complejo. Pero no es la única cara del ejercicio de derechos políticos. La ciudadanía mexicana residente en el extranjero también se encuentra limitada para ejercer su derecho al voto pasivo. El derecho a ser votado ha sido otra demanda lentamente atendida en el sistema político mexicano.

El antecedente por excelencia es Zacatecas. En la elección de 2001, Andrés Bermúdez Viramontes, apodado “el Rey del Tomate”, nativo de El Cargadero y con residencia de 28 años en la ciudad de Winters, California, obtuvo la mayoría de los votos en la elección municipal de Fresnillo. Su candidatura se convirtió en un símbolo de la participación de los migrantes zacatecanos, especialmente porque la elección fue impugnada. Su condición de migrante sirvió para impugnar su elegibilidad.

En el asunto SUP-JRC-170/2001, la Sala Superior estudió si el candidato contaba con residencia efectiva en el municipio. Para la Sala Superior, la residencia efectiva implicaba que esta sea real, no ficticia y con el ánimo de permanencia. Este requisito “tiene su razón de ser en la necesidad de que los municipios sean gobernados por quienes tengan conocimiento de la problemática que se vive en el seno de esa comunidad, que haya adquirido la solidaridad con el grupo social necesaria para velar por los intereses del mismo, en cuanto se siente parte de él” (SUP-JRC-170/2001). En consecuencia, se determinó revocar la constancia de mayoría.

El efecto generado alrededor de la candidatura de Andrés Bermúdez suscitó un amplio movimiento de organizaciones de migrantes. Su objetivo se centraba en lograr que se reconociera su derecho a ser votado. La reforma, popularmente llamada “Ley Bermúdez”, planteó incluir el término residencia binacional o simultánea en la constitución del estado. La modificación constitucional de 2003 en Zacatecas estableció la primera figura de diputación migrante, es decir, escaños reservados en el Congreso local para zacatecanos residentes en el extranjero.

El caso zacatecano generó un impulso importante entre organizaciones de migrantes que demandaron mejores condiciones para el ejercicio del voto activo y la inclusión de mecanismos de voto pasivo. El debate no fue indiferente. En Chiapas, una reforma constitucional en 2011 no solamente incluyó el derecho al voto activo, también se incorporó un escaño reservado para migrantes chiapanecos en el Congreso local. Sin embargo, su vida fue efímera. Al armonizarse la legislación local con la reforma electoral de 2014, también se eliminó esta figura.

En contraste con lo acontecido en Chiapas, en Guerrero la reforma constitucional de 2014 también generó un impulso importante al ejercicio del derecho al voto pasivo de la población migrante residente en el extranjero. La constitución local preveía que la primera elección de esta figura se realizara en 2018, sin embargo, una modificación al artículo transitorio cambió la fecha para 2021. En 2020, otra modificación al mismo transitorio volvió a cambiar la fecha de la primera elección de esta figura para 2024.

Como se puede observar, el debate por incorporar a la ciudadanía residente en el extranjero a los espacios legislativos a nivel local ha avanzado. Por ello, resulta relevante que en el marco de la reforma política de la Ciudad de México también se incorpore este debate. El constituyente en la Ciudad de México incorporó el derecho a votar y ser votado para las personas originarias de la ciudad residentes en el extranjero.

La promulgación de la Constitución de la Ciudad en 2017 modificó la estructura de poder y creó nuevas figuras políticas y administrativas. En los transitorios de esta constitución se establecieron fechas para que el Congreso adecue la normativa del antiguo Distrito Federal al nuevo marco jurídico. Pero solo una materia debía legislarse con urgencia. Para que el gobierno y el Congreso que se instalaron en 2018 pudieran ser electos, era indispensable adecuar el marco jurídico electoral. El Código de Procedimientos e Instituciones Electorales de la Ciudad de México incorporó la figura de la diputación migrante y estableció su primera elección para el año 2021.

Hasta la elección de 2018, las entidades que contaban con mecanismo de votación extraterritorial eran 21. Actualmente, son 23. En 16 entidades se habían realizado procesos electorales con votación desde el extranjero. En cuatro, se había legislado alguna forma de representación. Pero solamente dos tenían esta experiencia. Por ello, la elección de 2021 sería un nuevo hito en la historia del ejercicio de derechos extraterritoriales. En esta elección, 11 entidades tuvieron votación de connacionales en el extranjero. Por primera vez la Ciudad de México contó con su Diputación Migrante. Sin embargo, una decisión del Congreso de la Ciudad intentó modificarla historia.

En enero de 2021, se publicaron modificaciones al Código Electoral de la Ciudad de México derogando todo lo dispuesto sobre la Diputación Migrante. La reacción de la comunidad en el extranjero se tradujo en judicializar esta decisión. Las resoluciones del TEPJF tanto en su Sala Regional Ciudad de México como en la Sala Superior declararon inconstitucional dicha reforma con lo que se erigieron los nuevos pilares para el ejercicio de derechos políticos de la ciudadanía en el extranjero.

A partir del proceso electoral 2020-2021, la judicialización de los derechos políticos de quienes residen en el extranjero tiene un nuevo referente. El asunto SUP-REC-88/2021 es la base

sobre la cual se llevaron a cabo los juicios ciudadanos que formaron parte del asunto SUP-RAP-21/2021, a partir del cual se incorporó a esta ciudadanía en las acciones afirmativas de este proceso electoral.

Si en Zacatecas se tiene el primer antecedente de diputaciones para la ciudadanía residente en el extranjero que empujó el debate en otras entidades, en la Ciudad de México el precedente judicial es la nueva referencia. Judicializar la omisión del legislador para incorporar mecanismos de representación política puede constituir un nuevo piso sobre el cual se impulsen cambios a favor de la ciudadanía mexicana residente en el extranjero.

El asunto de la Diputación Migrante en la Ciudad de México no se agota con su reviviscencia. El desarrollo del proceso también fue judicializado por parte de partidos políticos que contravirtieron decisiones del Instituto Electoral de la Ciudad de México (IECM) en materia de elegibilidad y designación. Aunque la participación de la ciudadanía residente en extranjero alcanzó el 70% de quienes se registraron para votar, también se presentaron impugnaciones. Así la calificación de esta elección se alargó hasta el último día de agosto.

En este apartado, se describe el desarrollo de la cadena impugnativa que derivó en el asunto SUP-REC-88/2021 que revivió la diputación migrante. En segundo lugar, se incluyen las decisiones judiciales que resolvieron las controversias presentadas contra los acuerdos del IECM. Finalmente, en cuanto a la calificación de la elección, se analiza la resolución de la Sala Superior.

Asunto SUP-REC-88/2021

La Constitución Política de la Ciudad de México promulgada el 5 de febrero de 2017 reconoce grupos de atención prioritaria y mandata a las autoridades de la ciudad a establecer políticas de atención preferente para que gocen del pleno ejercicio de sus derechos. El objetivo es eliminar de forma progresiva las barreras que impiden la realización de sus derechos y alcancen su inclusión efectiva en la sociedad.

Un aspecto relevante de la Constitución de la Ciudad de México es que reconoce grupos de atención prioritaria (art. 11 CPCDMX). Para estos grupos, se establecen políticas de atención preferente que posibiliten el pleno ejercicio de sus derechos y eliminen progresivamente las barreras que impiden la realización de sus derechos y alcancen su inclusión efectiva en la sociedad. Estos grupos son mujeres; niñas, niños y adolescentes; personas jóvenes; personas mayores; personas con discapacidad; personas de la diversidad sexual; personas migrantes; personas víctimas; personas en situación de calle; personas privadas de la libertad; personas que residen en instituciones de asistencia social; personas afrodescendientes; personas indígenas y minorías religiosas.

Por otro lado, en materia de ciudadanía y participación ciudadana, puede considerarse a la Constitución de la Ciudad como un documento de avanzada. Establece que la ley debe garantizar la vinculación del derecho al voto efectivo (art. 23,2). Elimina la discriminación estructural entre la ciudadanía mexicana. Reconoce el derecho de las y los ciudadanos mexicanos por nacimiento o naturalización a acceder a cualquier cargo público, incluyendo los de elección (art. 24, 5).

En el caso específico de las personas originarias de la Ciudad de México que residen en el extranjero, el debate sobre su representación política también fue un paso importante en la extensión de derechos políticos. En su redacción se rompieron paradigmas normativos al establecer sus derechos políticos de manera clara en el artículo 7, numeral 3:

...Las personas originarias de la Ciudad que residen fuera del país tienen derecho a votar y ser votadas en elecciones locales, de conformidad con lo previsto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, esta Constitución y las leyes.

La Constitución abrió paso para que en la legislación electoral pudiera incorporarse una figura representativa especial para este grupo, es decir, una Diputación Migrante. De esta forma, el Código Electoral estableció esta figura y dotó al Consejo General del IECM para determinar las modalidades para la recepción de esos sufragios. Además, se instruyó que para estos fines el Consejo debería apoyarse de un Comité especial y en un área técnica.

En este sentido, el IECM convocó a la formación de un Comité Especializado en torno a la figura de la Diputación Migrante¹ (CODIM) para proponer lineamientos que permitan implementar esta figura de representación. En su informe, el CODIM precisa las complejidades jurídicas para la implementación de la elección. En su artículo 4, el Código definió que la diputación corresponde con la “persona residente en el extranjero con calidad de originaria de la Ciudad de México, que cumple con los requisitos dispuestos por la Constitución Federal y su Ley Reglamentaria en materia de nacionalidad y ciudadanía para ocupar el cargo de Diputada o Diputado por el principio de mayoría relativa”.

De acuerdo con el Código, la diputación se elegiría por un principio de mayoría relativa. Sin embargo, tanto la Constitución federal en su artículo 41, Apartado B, como el artículo 44 fracción I de la LGIPE estipulan que es atribución del Consejo General del INE formular los proyectos para la división de la República en 300 distritos, así como la división territorial de los distritos en el ámbito local. La distribución de los distritos de mayoría relativa solamente

¹ El Comité estuvo integrado por Dr. Víctor Manuel Alarcón Olguín, Dra. Leticia Calderón Chelius, Mtro. Hugo Alejandro Concha Cantú, Dr. Telésforo Ramírez García, Dra. Martha Singer Sochet y Dr. Daniel Tacher Contreras.

corresponde con la distribución del territorio mexicano. No se deduce la posibilidad de diseñar o establecer distritos fuera del territorio.

En este tenor, el CODIM observó que el artículo 13 del Código en la Ciudad de México facultaba al Consejo General del IECM a emitir acuerdos y lineamientos para la organización de estos comicios, así como para determinar las modalidades por emplearse para la recepción de los sufragios en esta elección. Por ello, sugirió lineamientos que pudieran ser emitidos en forma de acción afirmativa, sustituyendo las limitaciones establecidas en el Código y supliendo sus deficiencias.

En materia de elegibilidad, se planteó hacer equivalentes los requisitos para las candidaturas a cualquier diputación (Artículo 20 del Código). En consecuencia, con la misma racionalidad se propuso que efectivamente sean residentes en el extranjero, y que cuenten con una residencia mínima de dos años ahí, ya que la legislación local requiere de dos años a residentes para competir por una diputación.

En segundo lugar, el CODIM propuso como método o sistema de votación incorporar la figura del diputado migrante al sistema de Representación Proporcional, pero con características particulares. La diputación no sería electa por la votación de la Ciudad, pues desvirtuaría la representación. En su lugar, propuso separar los votos de la ciudadanía en el extranjero para que su votación sea la que directamente defina la Diputación Migrante.

En el caso de la Ciudad de México, la representación proporcional se asigna en una lista que reúne, a su vez, dos listas: una lista A que registran los partidos políticos con 17 candidaturas y una lista B que se conforma con “los mejores perdedores” de cada partido político en los distritos de mayoría. La lista final intercala las candidaturas de ambas listas. En la propuesta del CODIM, la Diputación Migrante se integraría en la lista A, pero solamente el partido que gane la votación de esta candidatura se incorporaría a esa lista en la primera posición, conforme a las reglas de paridad señaladas en la legislación.

El IECM se encontraba realizando actividades para la implementación de esta figura aún antes de iniciado el proceso electoral, ya contempladas dentro de la normatividad. Por lo que en septiembre de 2019 los órganos directivos del IECM contaban con un documento para su análisis y, en su caso, aprobación.

A pesar de los trabajos que se encontraba realizando el IECM, el 7 de mayo de 2019, la diputada Leonor Otegui, integrante del grupo parlamentario del Partido del Trabajo, presentó una iniciativa con el objetivo de derogar todas las disposiciones relacionadas con la figura del Diputado Migrante contenidas en el Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de la

Ciudad de México, por considerar que esta figura era poco representativa, onerosa y de difícil instrumentación dentro del proceso electoral local.

En su exposición, la diputada hizo un análisis mercantilista del ejercicio de derechos. De acuerdo con la exposición de motivos, la baja participación de la ciudadanía en el extranjero hacía que el costo del voto se encareciera y su representatividad fuera cuestionable. Omitió en todo el texto cualquier razonamiento sobre los mecanismos de votación. Comparó datos censales con el listado de votantes en el extranjero manipulando datos y haciendo de estos análisis superficiales.

La iniciativa fue turnada a la Comisión de Asuntos Político-Electorales para su dictamen. Seis meses después, dicha Comisión procedió a la aprobación del dictamen. El 28 de noviembre de 2019, el Pleno del Congreso de la Ciudad de México aprobó el dictamen en cuestión. El proceso legislativo concluyó con la publicación del decreto en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México el 9 de enero de 2020.

Inconformes con la publicación del dictamen, María García Hernández y Juventino Yitzhak Montiel García, personas originarias de la Ciudad de México residentes en el extranjero, presentaron el 14 de enero un juicio ciudadano ante el Tribunal Electoral de la Ciudad de México. En su exposición, se argumentó que la Constitución de la Ciudad mandata en la Carta de Derechos, el principio de protección de alto nivel para los Derechos Humanos. Toda norma jurídica en la Ciudad de México se debe interpretar y aplicar según este principio. La Ciudad se obliga a garantizar, proteger y prevenir toda violación a los Derechos Humanos, tanto por acción gubernamental, como interpretación jurisdiccional, como en la elaboración legislativa.

La publicación del dictamen reforma los diversos elementos normativos para el ejercicio de votar y ser votado de la ciudadanía originaria de la Ciudad de México residente en el extranjero, argumento que contraviene los principios rectores de los derechos humanos consagrados en el artículo 4, inciso B de la Constitución de la Ciudad de México que establece:

1. La universalidad, interdependencia, indivisibilidad, complementariedad, integridad, progresividad y no regresividad son principios de los derechos humanos.
2. Los derechos humanos son inalienables, imprescriptibles, irrenunciables, irrevocables y exigibles.
3. En la aplicación de las normas de derechos humanos prevalecerá el principio pro persona.

En concordancia con lo anterior, el artículo 5 inciso A numeral I señala como principio de progresividad de los derechos que:

Las autoridades adoptarán medidas legislativas, administrativas, judiciales, económicas y las que sean necesarias hasta el máximo de recursos públicos de que dispongan, a fin de lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos reconocidos en esta Constitución. El logro progresivo requiere de una utilización eficaz de los recursos de que dispongan y tomando en cuenta el grado de desarrollo de la ciudad.

De esta forma, se habría cometido una violación a los derechos humanos de las personas originarias de la Ciudad que residen en el extranjero. Los actores solicitaron al Tribunal local que dicha reforma se declarara inconstitucional, a partir de su competencia y en consideración a los principios constitucionales y convencionales de protección de los derechos humanos y de los derechos políticos.

Los actores también solicitaron que, de conformidad con el artículo 36 de la Constitución Política de la Ciudad de México, denominado de Control Constitucional Local, inciso C, Legitimación, se realicen los trámites conducentes para presentar el dictamen de estudio sobre la inconstitucionalidad del decreto impugnado ante la Sala Constitucional del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México.

En respuesta al expediente TECDMX-JLDC-006/2020, el Tribunal local se declaró incompetente para sustanciar y resolver la controversia planteada. El Tribunal señaló en el considerando segundo que carecía de facultades para revisar la contravención constitucional que se desprende de la modificación al Código Electoral.

En consecuencia, los actores recurrieron a la Sala Regional Ciudad de México del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. La demanda quedó registrada en el expediente SCM-JDC-27/2020. En su escrito, señalaron que el Tribunal local había cometido una violación al derecho a un recurso efectivo, por lo que solicitaron que la Sala asumiera la competencia jurisdiccional para resolver el fondo del asunto.

Es importante señalar que, debido al contexto de las restricciones sanitarias para enfrentar la pandemia provocada por el virus SARS-CoV2, las Salas del TEPJF dejaron de sesionar. Paulatinamente, en función del Acuerdo General 2/2020 se autorizó la resolución no presencial de los medios de impugnación. El juicio quedó en suspenso desde su presentación en febrero hasta su resolución el 2 de junio de 2020.

La Sala Regional resolvió en plenitud de jurisdicción que los efectos producidos por el Decreto eran inconstitucionales, por lo cual se debían inaplicar para el proceso electoral 2020-2021. Asimismo, ordenó al IECM la reactivación del proceso de implementación de la Diputación Migrante.

En el estudio del caso, destacan dos aspectos. El primero, el interés jurídico de las partes, toda vez que las modificaciones al Código Electoral afectan su esfera de derechos por ser personas originarias de la Ciudad de México y residentes en el extranjero. El segundo, la incompetencia del Tribunal local que sostuvo que no podía estudiar el caso, pues el agravio era distinto a la materia electoral y que no podía realizar el estudio del caso por ser un asunto de controversia constitucional. En el segundo aspecto, la Sala Regional señaló:

es posible afirmar que el Tribunal local, en el ámbito de sus atribuciones formales y materiales; de conformidad con la potestad de ejercer el control constitucional y convencional *ex officio*, estaba en aptitud de realizar el análisis, precisamente a través del Juicio de la Ciudadanía.

(...)

el control de constitucionalidad y convencionalidad que de forma indirecta ejercen los Tribunales electorales federales y locales, es la única forma en que las y los particulares –actuando en un plano individual- pueden cuestionar la constitucionalidad o convencionalidad de una norma que, desde su perspectiva, pudiera haber servido de sustento de un acto o resolución que estimen les genere una afectación.

Así, los Tribunales electorales al resolver las controversias sometidas a su conocimiento pueden declarar la inaplicación de una norma, vinculada a un acto concreto de aplicación, cuando estimen que es contradictoria con la Constitución Federal o en su caso, a los tratados internacionales de derechos humanos de los que el Estado Mexicano es parte; es decir, cuando la norma afecta una situación particular de las y los gobernados.

Lo anterior resulta central toda vez que la Sala Regional determinó como materia de control concreto el conjunto de acciones que ya había realizado el IECM. Si bien el proceso electoral no había iniciado formalmente, sí había evidencia de que los trabajos realizados perfilaban actos preparativos de la jornada electoral. Adicionalmente, resulta relevante la interpretación de este control concreto manifestado en el resolutivo que inaplicó las reformas para el proceso electoral 2020-2021 como el caso específico de afectación.

La victoria judicial de la ciudadanía mexicana residente en el extranjero se opacó por la interposición de un recurso de reconsideración por parte del partido Morena, el expediente SUP-

REC-88/2020. En su exposición, el partido pretendió revertir la resolución de la Sala Regional alegando que no había un acto concreto de aplicación, por lo que la Sala Regional excedió sus atribuciones.

Esta nueva acción contra los derechos de la ciudadanía residente en el extranjero no pasó inadvertida para la sociedad civil. Con base en la figura de Amicus Curiae (amigos de la corte), Iniciativa Ciudadana para la Promoción de la Cultura del Diálogo y los miembros del CODIM comparecieron en audiencias públicas ante el Magistrado Reyes Rodríguez Mondragón. Ambas comparecencias, en un hecho inédito y ante la emergencia sanitaria, se realizaron de forma virtual y se transmitieron vía YouTube². Una muestra de la forma en que el uso de las tecnologías permitió superar la emergencia sanitaria y transparentar el actuar del Poder Judicial.

El 14 de agosto de 2020, la Sala Superior del Tribunal Electoral sesionó para resolver el asunto SUP-REC-88/2020. La resolución definitiva revivió jurídicamente la elección de la diputación migrante. Se reconoció a la ciudadanía mexicana residente en el extranjero como sujeta de derechos y la figura de diputación migrante como una institución adecuada para garantizar el pleno ejercicio de derechos políticos. Un elemento central de la resolución fue el carácter colectivo de la diputación migrante:

Dado que se trata del reconocimiento de un derecho especial en función del grupo y sigue la misma lógica de los principios multiculturales, la supresión de la figura de la diputación migrante vulneró gravemente no solo el principio constitucional de progresividad de los derechos humanos, sino también una serie de expectativas generadas a partir del reconocimiento de ese derecho entre la ciudadanía migrante, originaria de la Ciudad de México, titular del derecho, es decir, de la diáspora mexicana, integrante de la nación mexicana en el marco de una democracia constitucional incluyente (SUP-REC-88/2020).

En su estudio de fondo, la Sala observó que la derogación en sí misma afectó la esfera de derechos. Es decir, es un acto autoaplicativo toda vez “que genera un acto de aplicación susceptible de afectación actual, directa e inmediata” (SUP-REC-88/2020). Adicionalmente estableció que:

En el caso concreto, ya se señaló que no es posible esperar un acto de aplicación que afecte de manera directa la esfera jurídica de una persona porque estaríamos desvirtuando la naturaleza

² Magistrado Reyes Rodríguez Mondragón (jueves 25 de junio de 2020) Audiencia pública | SUP-REC-88/2020–amicus curiae Iniciativa Ciudadana A.C., Observatorio Binacional, disponible en: <https://youtu.be/MaWqyIUPILE>
Magistrado Reyes Rodríguez Mondragón (viernes 26 de junio de 2020) Audiencia pública | SUP-REC-88/2020 – amicus curiae CODIM, disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=8dxEv9dK3kQ>

colectiva de la diputación migrante. Por ese mismo motivo, tampoco podemos esperar que el efecto del control de constitucionalidad que llevemos a cabo produzca efectos únicamente dentro de la esfera de derechos de una persona en lo individual.

Esto no implica que el control de constitucionalidad que se está haciendo sea abstracto, porque los efectos están dirigidos solamente al titular del derecho, esto es, a la diáspora. De ahí que no le asiste la razón a MORENA cuando alega que dados los efectos que tiene la decisión de la Sala Regional, se está frente a un control de constitucionalidad abstracto (SUP-REC-88/2020).

Con este precedente, la Sala Superior ha determinado tres aspectos en los cuales es posible hacer control de constitucionalidad. Primero, en el ámbito básico de aplicación, cuando una norma contradice los principios constitucionales. El segundo, cuando exista omisión legislativa cuyo efecto incapacite el ejercicio de derechos. El tercero, cuando los actos legislativos producen una afectación inminente, como es el caso de la derogación de una norma. A decir de la propia Sala Superior, “las resoluciones del TEPJF deben priorizar la solución de problemas estructurales, como en los casos en los que, por su propio contexto, han tenido efectos generales” (SUP-REC-88/2020).

En consecuencia, se ordenó inaplicar las derogaciones para el proceso electoral 2020-2021. Se dispuso la reviviscencia de los artículos derogados únicamente para el proceso electoral 2020-2021 y se ordenó al OPLE continuar los trabajos para implementar esta figura.

Proceso electoral de la diputación migrante

De acuerdo con la sentencia SCM-JDC-27/2020, el IECM debió reactivar las actividades para la diputación migrante. Esto se realizó parcialmente. Por acuerdo IECM/ACU-CG-035/2020, se aprobó la realización de actividades institucionales para instrumentar la elección de la Diputación Migrante en el Proceso Electoral Local Ordinario 2020-2021. Pero no se conformó un Comité como el señalado en la legislación. La integración del Comité encargado de coordinar las actividades tendientes a recabar el voto de las ciudadanas y los ciudadanos de la Ciudad de México residentes en el extranjero para la elección de la Diputación Migrante para el Proceso Electoral Local Ordinario 2020-2021 (COVECM 2021) se realizó en sesión del 9 de octubre de 2020. El IECM demoró los trabajos cuatro meses.

Previo a la integración del COVECM 2021, el IECM emitió Lineamientos para el registro de la Diputación Migrante. En estos lineamientos, se estableció que su elección se realizaría por el principio de representación proporcional y los requisitos de elegibilidad. El Consejo General

aprobó el acuerdo IECM/ACU-CG-060/2020 prácticamente en los mismos términos propuestos por el CODIM.

IMPUGNACIONES A REQUISITOS DE ELEGIBILIDAD

El acuerdo IECM/ACU-CG-060/2020 en el que se establecen las bases generales de la elección de la diputación migrante no fue impugnado por los partidos políticos y la elección por la vía de la representación proporcional quedó firme. En cambio, los requisitos de elegibilidad sí fueron materia de impugnación.

Gustavo Adolfo Jiménez Rodríguez interpuso un escrito ante el Tribunal local señalando que el requisito de residencia por dos años para aspirar a la diputación migrante le causaba agravio, pues en el supuesto que el actor quisiera migrar tendría que esperar dos años para ser elegible. El escrito se registró en el asunto TECDMX-JLDC-061/2020.

El Tribunal local determinó desechar de plano el asunto toda vez que el actor carecía de interés jurídico. La resolución es importante, porque reconoce, en concordancia con los expedientes SCM-JDC-27/2020 y SUP-REC-88/2020, que en el caso de la diputación migrante son las personas residentes en el extranjero quienes cuentan con interés jurídico. El actor, al no ser migrante, no podría señalarse que la diputación fuera un derecho adquirido por él, sino una expectativa del derecho. En consecuencia, el actor recurrió a la Sala Regional quedando inscrito en el expediente SCM-JDC-280/2020, donde se confirmó la sentencia original.

RECURSOS CONTRA LA IMPLEMENTACIÓN DE LA DIPUTACIÓN MIGRANTE

El último acuerdo sustantivo de la elección de la diputación migrante definió la forma de asignación. Si bien su elección sería por la vía de representación proporcional, esto no garantizaba que se eligiera efectivamente una diputación migrante. Los partidos podrían ubicar sus candidatos migrantes en cualquier lugar de la lista. Era necesario que el IECM estableciera cómo asignar el lugar en la lista.

El Instituto Electoral resolvió la asignación en el acuerdo IECM/ACU-CG-110/2020. La resolución fue crear una lista específica de candidaturas migrantes: la Lista A Prima. Los partidos registraron una lista con 16 fórmulas de candidaturas en una Lista A y una Lista A Prima, esta última exclusivamente para la diputación migrante. De esa forma, la lista final de representación proporcional se conformaría según lo dispuesto en el artículo 24 del Código Electoral de la Ciudad de México. Es decir, la lista definitiva de representación proporcional se realiza interca-

lando listas A y B, salvo en el caso del partido que obtuviera la mayoría de los votos en la votación de la diputación migrante, pues esta encabezará la lista definitiva. Con este acuerdo se garantizó que las candidaturas a diputación migrante tuvieran un lugar específico, el cual se asignaría al partido que obtuviera la mayor votación desde el extranjero.

Este acuerdo fue impugnado por los Partidos Verde Ecologista de México y Movimiento Ciudadano, así como por tres ciudadanos. Se cuestionó que no se incorporaran medidas afirmativas para personas con discapacidad. Por su lado, los partidos cuestionaron las facultades reglamentarias del IECM en materia de diputación migrante y sobre el establecimiento de bloques de competitividad para la asignación de candidaturas.

Los recursos interpuestos ante el Tribunal local se resolvieron en el expediente TECD-MX-JEL417/2020 y acumulados. El Tribunal desechó todos los argumentos contra la regulación de la diputación migrante y modificó lo relativo a los bloques de competitividad. En específico los agravios presentados por los partidos y resueltos fueron los siguientes:

1. Indebida fundamentación y motivación del acuerdo controvertido.

Los partidos argumentaron que el IECM se extralimitó en sus funciones reglamentarias. Señalaron que el lineamiento emitido no podía establecer la elección de la Diputación Migrante por la vía de la representación proporcional. Sin embargo, el Tribunal local determinó que existía coherencia en los fundamentos jurídicos expuestos por el IECM y que la determinación de la vía de elección correspondía al acuerdo IECM/ACU-CG-60/2020, por lo que, al no ser controvertido en su momento, se encontraba firme y definitivo.

2. Agravios relacionados con la implementación de manera general sobre la figura de la Diputación Migrante.

En la exposición de sus agravios, los partidos sostuvieron que la Diputación Migrante carecía de fundamento legal, toda vez que la Constitución de la Ciudad no contempla la existencia de esta figura. Por lo tanto, el IECM se extralimitó en “legislar” esta figura. En este asunto el agravio se consideró infundado, pues la base jurídica de esta figura de representación se sostiene en el juicio SCM-JDC-27/2020 y en el recurso SUP-REC-88/2020, en los cuales se determinó la reviviscencia de los artículos derogados del Código Electoral.

3. Agravios relacionados con la implementación de la figura de la Diputación Migrante por el principio de representación proporcional.

Los partidos argumentaron que esta figura viola los principios de autoorganización, pues los obliga a la postulación de una candidatura especial. Adicionalmente, los partidos sostuvieron que la creación de una “lista A prima” alteraba el principio de representación proporcional.

En este caso, el Tribunal local consideró los agravios infundados. Nuevamente, la justificación jurídica se soporta en el acuerdo IECM/ACU-CG-60/2020 que no fue impugnado, adquiriendo definitividad y firmeza.

4. Trato discriminatorio a las personas migrantes que siendo originarias de la Ciudad de México residen en alguna otra entidad federativa en nuestro país.

En este caso, el agravio solamente fue expuesto por Movimiento Ciudadano. Este es tal vez el más inoperante de todos, pero el que ilustra mejor el desconocimiento del fenómeno migratorio y sus implicaciones en el ejercicio de derechos políticos. El punto radica en distinguir el grado de afectación que existe en el ejercicio de derechos de una persona migrante, así como distinguir los tipos de migración.

En el caso de la migración de salida, es necesario distinguir la que implica movilidad dentro del territorio nacional y la migración internacional. Los migrantes internos cuentan con la plenitud de ejercer sus derechos y pueden libremente transitar por la República. En los procesos electorales, se dispone de casillas especiales. En el caso del ejercicio de sus derechos políticos a ser votados, las personas originarias de la Ciudad de México no están obligadas a demostrar residencia en la Ciudad para aspirar a cargos de elección en ella. Ser originario de la Ciudad es suficiente requisito. Por lo tanto, la figura de Diputación Migrante no corresponde a este tipo de migrantes.

En cambio, el migrante internacional se enfrenta a diferentes obstáculos para el ejercicio de sus derechos políticos. Tiene modalidades distintas de ejercer su voto según las condiciones que determine el Consejo General. No cuenta con casillas especiales. En cuanto al ejercicio del derecho a ser votado, el obstáculo de trasladarse presencialmente a territorio nacional sí puede constituir un agravante.

Adicionalmente, los diversos precedentes jurisdiccionales aclaran en todo sentido qué implica una diputación migrante. En el caso de la Ciudad de México, los asuntos que revivieron la figura exponen con claridad el objetivo de este escaño. Por otro lado, la Suprema Corte de Justicia de la Nación también expuso la naturaleza de esta figura y su inclusión en la legislación nacional. En la resolución de las Acciones de Inconstitucionalidad 65/2014 y su acumulada 81/2014, señala que si bien:

(126) La figura del diputado migrante en comento quedó establecida, por vez primera, en el texto de la Constitución Política de Guerrero, reformada mediante Decreto publicado en el Periódico Oficial del Estado de veintinueve de abril de dos mil catorce, dentro del cual, al aludir al dictamen de la Comisión de Estudios Constitucionales y Jurídicos que le dio origen, en lo que interesa destacar, se precisa que su inclusión se justifica en la idea de resarcir una deuda existente con los connacionales en el extranjero que contribuyen económica y culturalmente con el país.

(145) (...) no coincide con el diseño de unidades territoriales de representación ordinario o tradicional al que (se) alude (...) no debe soslayarse que la figura que se analiza cuenta con una naturaleza sui generis, por lo que no podría valorarse a partir de modelos o concepciones tradicionales con los que no encuentra correspondencia alguna, la cual obliga a establecer un diseño que garantice su eficacia y, por ende, el cumplimiento de los fines para los que fue prevista.

En sus consideraciones, la Suprema Corte observa el valor que tienen espacios de representación para grupos vulnerables, en particular la ciudadanía residente en el extranjero, como reconocimiento de una deuda histórica. La diputación migrante se vincula con la población que representa y, por lo tanto, requiere de diseños específicos.

5. La Diputación Migrante implícitamente reduce el número de curules distribuibles.

El Congreso de la Ciudad de México se compone de 66 escaños, 33 electos por el principio de mayoría relativa y 33, por el principio de representación proporcional. Para los partidos, se genera una afectación en el reparto de escaños al asignar un lugar especial a la diputación migrante. El argumento resultó infundado, pues no se prevé modificación a la estructura del Congreso y, por ser la primera elección de la misma, no hay delimitaciones para fuerza política alguna.

6. Con la emisión de los Lineamientos el Instituto local creó un distrito más.

De la misma forma que en el argumento sobre la reducción de curules este punto fue considerado infundado. Se puede observar que ambos puntos son contradictorios. La argumentación de los partidos simplemente careció de sustento. En respuesta a ello, el Tribunal local rarificó que el mecanismo de elección es por la vía de la representación proporcional, en consecuencia, no hay distritos en disputa.

7. La decisión del partido de no participar en la elección de la Diputación Migrante no puede generar sanción alguna.

El acuerdo impugnado prevé la obligatoriedad de los partidos de postular candidaturas a esta figura, en caso contrario los partidos pudieran perder el derecho de postular las candidaturas a las diputaciones por el principio de representación proporcional. A decir del Tribunal, esto obedeció a la necesidad de hacer funcional un sistema electoral que permitiera la elección de la Diputación Migrante, lo cual cuenta con un sustento legal. Nuevamente el argumento se consideró infundado.

8. Publicación de la convocatoria en el extranjero.

Movimiento Ciudadano expuso un argumento de mercantilización de derechos en cuanto a la convocatoria para esta diputación. De acuerdo con el partido, la difusión de esta resulta costosa y, por lo tanto, se debe evitar su implementación. El agravio se consideró infundado, sin entrar al fondo de argumentos mercantilizantes; el Tribunal señaló que el acuerdo impugnado ofrece a los partidos alternativas para difundir la figura a través de internet, como páginas oficiales de los partidos, redes sociales u otras, lo que de ninguna forma puede resultar costoso.

9. El Instituto local pretende regular mediante los Lineamientos la participación de un sector históricamente desprotegido.

En este último punto, el Tribunal consideró inoperante el agravio debido a que los partidos no expusieron de forma específica el agravio. Además, se recordó que el IECM cuenta con atribuciones constitucionales y legales para emitir lineamientos, reglamentos o criterios con el fin de regular alguna figura prevista en la legislación electoral local.

Los partidos escalaron sus demandas ante la Sala Regional Ciudad de México del TEPJF. La resolución de sus recursos se plasmó en el asunto SCM-JRC-13/2021. Se confirmó la sentencia del tribunal local en materia de facultades reglamentarias. En particular, se retomaron los precedentes que revivieron la figura de la diputación migrante reconociendo a este grupo como subrepresentado y, por lo tanto, en desventaja. Por lo tanto, las medidas asumidas por el IECM se encontraban alineadas con los criterios sobre acciones afirmativas.

Como se puede observar, el largo y complejo proceso de materializar la diputación migrante enfrentó obstáculos normativos e institucionales. El tiempo en el que se tuvieron que desarrollar los trabajos para esta elección fue un factor negativo y determinante del registro de electores. La disminuida capacidad institucional fue elemento central. A pesar de los obstáculos, la diputación migrante deja elementos de aprendizaje importante para la regulación de estas figuras de representación.

CALIFICACIÓN DE LA ELECCIÓN

En la primera elección de la Diputación Migrante en la Ciudad de México participaron 11 candidaturas, de las cuales 63% fueron encabezadas por mujeres. El 90% de las candidaturas se concentró en los Estados Unidos, solo una correspondió a Europa. En los Estados Unidos los tres principales lugares de residencia fueron Chicago, California y Texas.

| TABLA 2. RELACIÓN DE CANDIDATURAS A DIPUTACIÓN MIGRANTE EN LA CIUDAD DE MÉXICO | | |
|--|------------------------------------|---------------------|
| Partido | Candidatura Titular | Lugar de Residencia |
| Partido Acción Nacional | Torres Guerrero Raúl de Jesús | Washington |
| Partido Revolucionario Institucional | Kat Canto Andrea | Países Bajos |
| Partido de la Revolución Democrática | Choreño Rico Sandy | Chicago |
| Partido del Trabajo | Diana Reyes Ángeles | Chicago |
| Partido Verde | Cecilia Miranda Mijangos | California |
| Movimiento Ciudadano | Guerrero Auna Beatriz | California |
| Morena | Verónica Puente Vera | New Jersey |
| Equidad Libertad y Género | Gutiérrez Martínez Mario Francisco | Texas |
| Encuentro Solidario | Nancy Guadalupe Oviedo Camacho | Chicago |
| Redes Sociales Progresistas | Armando Tonatiuh Hernández Cuazitl | Chicago |
| Fuerza por México | Guzmán Rodríguez Sergio | Texas |

Fuente: Elaboración propia con información del IECM

En este proceso electoral, la ciudadanía residente en el extranjero pudo seleccionar entre dos modalidades de votación: postal o electrónico por internet. Con un registro total de 12,660 electores y una participación del 70.3%, el 82.5% lo hizo por internet contra el 17.41% que emitió su voto vía postal. Para el procedimiento de escrutinio y cómputo de los votos, se dispusieron cinco mesas. Cuatro fueron para la votación postal y la mesa única, para la votación electrónica. La sumatoria del escrutinio de las mesas dio como resultado que la fórmula del Partido Acción Nacional obtuvo la mayoría de los votos

RESULTADOS ELECTORALES

| Partido Político | Votos |
|---|--------------|
| Partido Acción Nacional | 4,883 |
| Partido Revolucionario Institucional | 801 |
| Partido de la Revolución Democrática | 308 |
| Partido Verde Ecologista de México | 74 |
| Partido del Trabajo | 90 |
| Partido Movimiento Ciudadano | 431 |
| Partido Morena | 1,983 |
| Partido Equidad, Libertad y Género | 56 |
| Partido Encuentro Solidario | 31 |
| Partido Redes Sociales Progresistas | 45 |
| Partido Fuerza por México | 54 |
| Candidaturas No Registradas | 28 |
| Votos Nulos | 122 |
| Votación Total Emitida en el Extranjero | 8,906 |
| <i>Fuente: Elaboración propia con información de IECM</i> | |

En la sesión del 12 de junio de 2021, el Consejo General del IECM aprobó el acuerdo IECM/ACU-CG-323/2021. En este acuerdo, se emitió la declaratoria de validez de la elección de Diputación Migrante por el principio de representación proporcional asignándose a la fórmula del Partido Acción Nacional encabezada por Raúl de Jesús Torres Guerrero.

El proceso de la Diputación Migrante aun no concluiría. Al finalizar el cómputo de la elección se presentaron dos escritos por el partido Morena en contra de los resultados. Ambos escritos son idénticos. Uno fue presentado ante el IECM y otro, ante el TECDMX. En ambos casos la candidata del partido Morena, Verónica Puente Vera, expone sus argumentos contra la elegibilidad del candidato ganador y contra el mecanismo de votación electrónico por internet. El primer escrito fue registrado con la clave TECDMX-JEL-067-2021. El segundo, con la clave TECDMX-JEL-106-2021.

Dentro del plazo de los cuatro días posteriores a la sesión del Consejo General, las candidatas de los partidos de la Revolución Democrática y del Trabajo también presentaron medios de impugnación contra la elegibilidad del candidato ganador. Este recurso quedó inscrito con la

clave TECDMX-JEL-203-2021. En los documentos de impugnación, se cuestiona la residencia efectiva del candidato de Acción Nacional y se solicita la anulación de la fórmula ganadora.

En primer lugar, el recurso TECDMX-JEL-106-2021 fue desechado toda vez que la parte actora presentó dos escritos de idéntica naturaleza. De esta forma, teniendo en cuenta que el primer escrito fue asignado al juicio con clave TECDMX-JEL-067-2021 y que el segundo escrito es idéntico, no hay materia para un análisis distinto. Esta sentencia no fue recurrida ante la Sala Regional por lo que quedó firme y definitiva.

En segundo lugar, al estudiar los medios de impugnación presentados, el Tribunal local determinó reencauzar los recursos como juicios ciudadanos al identificar que las actoras no contravienen los resultados electorales, sino que aducen violaciones a sus derechos político-electorales. Estos quedaron inscritos en los expedientes TECDMX-JLDC-107-2021 y TECDMX-JLDC-111-2021.

En cuanto al desahogo de los juicios electorales TECDMX-JLDC-107-2021 y TECDMX-JLDC-111-2021, ambos fueron desechados por inoperantes. En su estudio, el Tribunal separó cuatro agravios:

1. Impedimento para acceder a la apertura de paquetes electorales

Este agravio presentado por Morena en el juicio TECDMX-JLDC-107-2021 sostiene que la candidata no tuvo oportunidad de acceder al proceso de escrutinio y cómputo. Sin embargo, no se explica de qué forma esto causa agravio, pues no se exponen circunstancias de modo o lugar, ni exhibió algún medio de prueba. Adicionalmente, el Tribunal destacó que del acta de cómputo de la elección no se desprende algún incidente relacionado con el presunto impedimento al acceso

2. Doble nacionalidad del candidato ganador

De acuerdo con Morena, el candidato ganador era inelegible por contar con doble nacionalidad. Nuevamente, el Tribunal destaca que la parte actora no presenta ningún medio de prueba. No obstante, el Tribunal realiza un estudio sobre el particular destacando que la normativa al respecto no se corresponde con los artículos 17 y 18 de la Ley de Nacionalidad, pues en estos solo prohíben la doble nacionalidad en aquellos casos en que se exige ser persona por nacimiento para el ejercicio del cargo.

El tema resulta particularmente relevante por la trascendencia que tiene para la ciudadanía mexicana que reside en el extranjero y, particularmente, en los Estados Unidos. Es aún más

importante por la naturaleza de la figura y de quienes son las personas que conforman el grupo representado. Debe analizarse el conjunto del marco normativo. En primer lugar, la Constitución Política de la Ciudad de México señala en su artículo 7, Apartado F, inciso 3 lo siguiente:

Las personas originarias de la Ciudad que residen fuera del país tienen derecho a votar y ser votadas en elecciones locales, de conformidad con lo previsto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, esta Constitución y las leyes.

Se puede observar que la Constitución reconoce el derecho a votar y ser votado a quienes residen en el extranjero. Este reconocimiento estará sujeto a los requisitos que se establezcan en las constituciones federal y local, así como en el ámbito normativo secundario. En este sentido, se puede señalar que esta sujeción a leyes puede ser del orden general y local.

En el orden local, el Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de la Ciudad de México definía en el artículo 4º las características correspondientes con la figura de la diputación migrante de la siguiente forma:

III. Candidato a Diputada o Diputado migrante. La persona residente en el extranjero con calidad de originaria en la Ciudad de México, que cumple con los requisitos dispuestos por la Constitución Federal y su Ley Reglamentaria en materia de nacionalidad y ciudadanía para ocupar el cargo de Diputada o Diputado por el principio de mayoría relativa.

En esta norma se establece que la elegibilidad estará sujeta a lo dispuesto en la Constitución Federal y la Ley de Nacionalidad. De esta forma, la lectura armónica de los requisitos para ocupar un escaño en el Congreso de la Ciudad, en particular la diputación migrante, deberá contemplar lo establecido en la Constitución Federal, la Ley de Nacionalidad, la Constitución de la Ciudad de México, el Código Electoral de la Ciudad y los lineamientos que para su efecto emitió el Consejo General del Instituto Electoral de la Ciudad de México.

En materia de nacionalidad la Constitución en su artículo 32 señala:

La Ley regulará el ejercicio de los derechos que la legislación mexicana otorga a los mexicanos que posean otra nacionalidad y establecerá normas para evitar conflictos por doble nacionalidad.

El ejercicio de los cargos y funciones para los cuales, por disposición de la presente Constitución, se requiera ser mexicano por nacimiento, se reserva a quienes tengan esa calidad y no adquieran otra nacionalidad. Esta reserva también será aplicable a los casos que así lo señalen otras leyes del Congreso de la Unión.

Se desprende que la Ley de Nacionalidad establecerá los criterios para evitar conflictos por doble nacionalidad y que los cargos en los que se requiera ser mexicano por nacimiento sin adquirir otra nacionalidad estarán regulados en esta constitución para efectos de cargos federales, mientras que para otros cargos las leyes deberán señalarlo.

En armonía con lo establecido en la Constitución Federal, el artículo 15 de la Ley de Nacionalidad señala:

En los términos del párrafo segundo del artículo 32 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cuando el ejercicio de algún cargo o función se reserve a quien tenga la calidad de mexicano por nacimiento y no haya adquirido otra nacionalidad, será necesario que la disposición aplicable así lo señale expresamente.

Como primera conclusión, será indispensable la lectura de la Constitución de la Ciudad de México para determinar si esta reserva el encargo de diputado al Congreso de la Ciudad a mexicanos por nacimiento que no hayan adquirido otra nacionalidad. En este tenor, en la Constitución de la Ciudad de México el artículo 29 Apartado C señala los requisitos que deben reunir los diputados locales. En el inciso a, se señala el único requisito relativo a la ciudadanía mexicana que a la letra expresa:

C. De los requisitos de elegibilidad

Para ser diputada o diputado se requiere:

1. Tener la ciudadanía mexicana en el ejercicio de sus derechos

La Constitución no hace distinciones entre mexicanos por nacimiento, mexicanos naturalizados o cualquier otro supuesto relativo a la nacionalidad mexicana. En la Constitución se requiere tener ciudadanía mexicana, sin perjuicio de los supuestos que puedan resultar de su adquisición. Siguiendo la línea señalada por la Ley de Nacionalidad, la Constitución de la Ciudad de México no reserva el cargo de diputado local a mexicanos por nacimiento.

Por lo tanto, la lectura armónica de los ordenamientos nos permite señalar que no existe impedimento para que mexicanos por nacimientos que hubieren adquirido otra nacionalidad puedan ejercer el cargo de diputado en el Congreso de la Ciudad de México.

3. Residencia Efectiva

En el asunto TECDMX-JLDC-111/2021 se señala que el candidato ganador incumplía con el requisito de residir dos años en el extranjero a la fecha de la elección. Para sostener su dicho, mostraron documentación donde se muestra que el candidato ocupó un cargo directivo en el PAN. Ante ello, el candidato sostuvo que en los estatutos del partido no se advierte el requisito de residencia para ocupar el cargo de consejero estatal. En la ponderación realizada por el Tribunal, sostuvo que el señalamiento no es indicio fuerte para cuestionar la elegibilidad del candidato. Por lo tanto, consideró inoperante el agravio.

En el proceso, la candidata de Morena exhibió pruebas relativas al agravio sobre el incumplimiento del requisito de residencia. Estas pruebas pretendieron mostrarse como supervivientes. Sin embargo, en el estudio del Tribunal, se observa que las pruebas presentadas no corresponden a los agravios que originaron el escrito del juicio TECDMX-JLDC-107/2021, por lo que deben considerarse como ampliación de la demanda. En consecuencia, el Tribunal determinó no analizar las pruebas.

4. Rebase del tope de gastos de campaña

De acuerdo con las actoras, el candidato realizó publicaciones en redes sociales que constituirían indicios de gastos de campaña. Sin embargo, con las pruebas presentadas no se generaba ningún indicio al respecto pues no se apreciaban erogaciones para la difusión de los mensajes. Adicionalmente, el Tribunal concluyó que la difusión en estos medios correspondía al periodo de campañas donde se encontraba legalmente facultado para hacerlo.

Ahondando en el tema, el Tribunal realizó un análisis de los dictámenes de gastos y las resoluciones al respecto. En su caso, se advierte que el Instituto Nacional Electoral no realiza observaciones o pronunciamientos relativos a las candidaturas a la Diputación Migrante. Por lo que el agravio se consideró infundado.

Al declararse el desechamiento de los medios de impugnación las actoras recurrieron ante la Sala Regional Ciudad de México. Los nuevos recursos fueron inscritos en el expediente SCM-JDC-1831/2021 y SCM-JDC-1851/2021, acumulados. En el estudio del fondo del asunto, se consideraron las pretensiones de las actoras para que las pruebas presentadas fueran analizadas en sus escritos originales.

La Sala Regional determinó que los agravios sostenidos eran inoperantes, pues las actoras no exponen razones para controvertir los argumentos del Tribunal local. En este sentido, la Sala señala que el calificativo de inoperante “tiene sustento en la razón esencial de la jurisprudencia

Ia./J. 19/2012 (9a.) emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de rubro AGRAVIOS INOPERANTES. SON AQUELLOS QUE NO COMBATEN TODAS LAS CONSIDERACIONES CONTENIDAS EN LA SENTENCIA RECURRIDA” (SCM-JDC-1831/2021 y acumulado).

Por otro lado, sobre la residencia del candidato, la Sala también consideró inoperante el agravio, pues no se exponen razones que sostengan, por que la falta de estudio de las pruebas cambia el sentido del fallo. En este sentido se señala:

los juicios locales fueron acumulados, conforme a la jurisprudencia 2/2004 de rubro ACUMULACIÓN. NO CONFIGURA LA ADQUISICIÓN PROCESAL DE LAS PRETENSIONES, la acumulación de expedientes solo trae como consecuencia que la autoridad responsable los resuelva en una misma sentencia, sin que ello pueda configurar la adquisición procesal de las pretensiones en favor de las partes de uno u otro expediente, porque cada juicio es independiente y debe resolverse de acuerdo con la controversia derivada de los planteamientos de los respectivos actores o actoras.

De ahí que no le causa perjuicio a quien promovió el juicio TECDMX-JLDC-111/2021 el que el Tribunal Local haya determinado que eran improcedentes los escritos y las pruebas presentados en el juicio TECDMX-JLDC-107/2021

Con base en ello, la Sala Regional determinó confirmar la sentencia impugnada, por lo que las actoras recurrieron ante la Sala Superior. En este último asunto, el expediente se registró con los números SUP-REC-1480/2021 y SUP-REC-1499/2021, acumulándose en el primero.

En este caso, es importante señalar que el recurso de reconsideración tiene reglas particulares. De acuerdo con la Ley General de Medios de Impugnación, el recurso debe presentarse en el plazo de tres días y debe atender cuestiones de constitucionalidad o convencionalidad. En el asunto SUP-REC-1499/2021, se actualizó la improcedencia por presentarse fuera del plazo. En el asunto SUP-REC-1480/2021, la improcedencia se actualizó por la materia del escrito presentado. De acuerdo con la Sala Superior, en el escrito no se desprende ningún elemento que derive de “una vulneración manifiesta al debido proceso o de un notorio error judicial y tampoco contiene una temática relevante y trascendente que justifique su procedencia” (SUP-REC-1480/2021 y acumulado).

Finalmente, la Sala Superior observa que el agravio respecto a la valoración de las pruebas presentadas como ampliación de la demanda o como pruebas supervivientes es un asunto de estricta legalidad. Por lo que las recurrentes no exponen cuestiones de constitucionalidad. En consecuencia, la valoración hecha por la Sala Regional es correcta.

En segundo lugar, el agravio consistente en la inelegibilidad del candidato por contar con doble nacionalidad también se desechó. Como se señaló desde el juicio original, “los requisitos establecidos en los artículos 32 de la Constitución, así como 16 y 17 de la Ley de Nacionalidad, no resultaban aplicables para el caso de la diputación migrante de la Ciudad de México” (SUP-REC-1480/2021 y acumulado).

Finalmente, al no haber ningún asunto de estudio en materia de constitucionalidad, se desecharon las demandas. Con ello finalizó el largo proceso de la elección de la primera Diputación Migrante en la Ciudad de México.

ACCIONES AFIRMATIVAS Y REPRESENTACIÓN POLÍTICA DE LA CIUDADANÍA MEXICANA RESIDENTE EN EL EXTRANJERO

El proceso electoral 2020-2021 será un punto de referencia en materia de pluralidad política. En este proceso, el camino de la inclusión y las acciones afirmativas alcanzaron un punto de inflexión. Por primera vez diversos grupos subrepresentados, vulnerables y en desventaja fueron incorporados en los espacios de representación de la Cámara de Diputados. Esta inclusión fue resultado de acuerdos impulsados por el Instituto Nacional Electoral y por la revisión de estos acuerdos por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Los acuerdos y resoluciones implicaron garantizar candidaturas preferentes en las listas de Representación Proporcional. Uno de los grupos incluidos en estas acciones afirmativas fue el conformado por la ciudadanía mexicana residente en el extranjero.

Para comprender el impacto que este proceso tiene en la conformación de reglas de democracia consociativa, es necesario realizar una revisión del proceso de inclusión a diversos grupos a través de acciones afirmativas. En este proceso se puede observar el papel que han desempeñado las autoridades electorales y, en particular, las jurisdiccionales.

En este apartado, se hace un recorrido descriptivo por el proceso de incorporación de acciones afirmativas que iniciaron por garantizar la inclusión de las mujeres en candidaturas y, posteriormente, aseguraron la paridad en la formación de órganos legislativos. Este proceso refleja cómo la legislación establece bases, las cuales se complementan con lineamientos emitidos por la autoridad administrativa electoral que son controvertidos y, en última instancia, el TEPJF resuelve. Como se apreciará, el papel definitivo del Tribunal no solamente ha ratificado acuerdos, también los ha enriquecido y formado un conjunto de precedentes indispensables.

En el recorrido de este proceso de inclusión, se reconoce el aporte de los precedentes en materia de paridad y de inclusión de las comunidades indígenas. Estos precedentes fueron centrales para la inclusión de grupos diversos en el proceso electoral 2020-2021. Adicionalmente, el propio proceso ha dejado otras bases para comprender el alcance de las acciones afirmativas en materia de temporalidad, metodología para decidir sobre los grupos beneficiarios, responsabilidad partidista y atención legislativa.

En materia de paridad de género, el papel que desempeñaron las colectivas y organizaciones de mujeres fue fundamental para impulsar acciones afirmativas que se han transformado en garantías constitucionales. Las reformas políticas de los años noventa favorecieron la incorporación de acciones afirmativas en forma de cuotas en las candidaturas. Este mecanismo de cuotas fue dando paso al reconocimiento constitucional de la paridad sustantiva y transversal. La paridad se alcanzó en dos momentos, en la postulación y en la asignación de escaños. Esta base es sustantiva para el futuro de las acciones afirmativas para otros grupos toda vez que deberá velarse por la observancia de la paridad sustantiva y transversal.

En forma paralela, la reivindicación por el reconocimiento de la pluriculturalidad ha permitido a las comunidades indígenas contar con mecanismos para ejercer derechos políticos en el marco de sus instituciones tradicionales. Con la reforma al artículo segundo constitucional, el Estado mexicano también ha debido desarrollar mecanismos para garantizar que las comunidades puedan decidir sobre las formas de elección de sus autoridades. En su momento, este proceso converge y el reconocimiento del derecho a la libre determinación de las comunidades también debe observar el principio de paridad de género conforme a las normas aplicables. Se trata de un avance histórico en la legislación la protección de la multiculturalidad y garantías de la paridad de género.

Las garantías iniciales a la protección de la pluriculturalidad se observan en los diferentes procesos de distritación que realizaron el Instituto Federal Electoral y, posteriormente, el Instituto Nacional Electoral. En estos procesos, un criterio ha sido mantener la integridad comunitaria. Este criterio ha permitido observar una constante integración de distritos donde la mayoría de la población se autoadscribe como indígena. El resultado de establecer este criterio en la geografía electoral permitió que en el proceso electoral 2017-2018 se incorporaran acciones afirmativas para comunidades indígenas.

Los acuerdos emitidos fueron controvertidos ante el Tribunal Electoral, por lo que la interpretación jurisdiccional de estos ha sido otro factor que ha influido en el ejercicio de derechos. La actividad jurisdiccional ha sido clave en las modificaciones normativas. Las sentencias han sido referencias para garantizar la paridad tanto en órganos de representación como en los órganos electorales en todos los niveles.

En cuanto al estudio de las acciones afirmativas y los elementos que las conforman, la jurisprudencia electoral ha dejado en claro los alcances de estas. Las acciones afirmativas no constituyen actos discriminatorios y deben ser proporcionales con el objetivo de garantizar la participación de sus destinatarios. La obligatoriedad de su cumplimiento no constituye actos violatorios a los derechos de la militancia, ni contra la autodeterminación de los partidos políticos. El Tribunal

ha señalado que estas medidas pueden abarcar políticas y prácticas ejecutivas, legislativas, administrativas o reglamentarias.

El proceso electoral 2020-2021 fue enriquecedor en la emisión de acciones afirmativas. Siguiendo el parámetro nacional en diversas entidades se aprobaron acuerdos. Ello implicó nuevos debates sobre la temporalidad dichos acuerdos y sobre los grupos que deben ser incorporados a estas acciones. En esta sección también se abordan estos aspectos con el objeto de contextualizar y complementar el efecto de las acciones afirmativas.

De esta forma, en este apartado el análisis de diversos precedentes busca reconocer el proceso histórico de incorporación de acciones afirmativas.

Acciones afirmativas en el desarrollo de la democracia

El proceso de profundización democrática en México ha abierto nuevas agendas en materia de representación política. La representación no se agota en la inclusión de partidos y en la pluralidad política. Los nuevos desafíos de la democracia mexicana en materia de representación pueden observarse en la inclusión de la diversidad cultural y social. En este marco, partidos e instituciones enfrentan retos para adecuarse a las circunstancias que estas demandas de inclusión requieren.

En la literatura política sobre la consolidación democrática, se debaten las condiciones que hacen sostenible a los sistemas democráticos. Entre los autores principales (clásicos contemporáneos), que observan los procesos de consolidación democrática, encontramos los textos Przeworski y Limongi (1997), Dahl (1989) y Gellner (1983) que han explorado temas como la distribución del ingreso, la cultura política, las divisiones sociales y su incorporación en los sistemas políticos. En la consolidación democrática, no son suficientes las reglas y normas que hacen de las elecciones procesos limpios, transparentes y efectivos; habrá que hacer una revisión de los procesos de inclusión y participación.

Los dilemas sobre inclusión étnica, religiosa, cultural y, desde luego paridad de género, son los principales aspectos del debate público. La inclusión y la paridad son una constante en la agenda tanto en democracias jóvenes como en aquellas consolidadas, lo mismo en países en vías de desarrollo como en las economías más poderosas. Las democracias en el Siglo XXI enfrentan como principal reto la inclusión.

El modelo de democracia liberal representativo que sentó las bases de las democracias actuales, de las democracias realmente existentes, se enfrenta a un nuevo dilema. El dilema de la inclusión

a la diversidad social no pasa por el “velo de ignorancia” del liberalismo. Las particularidades de grupos históricamente subrepresentados, en desventaja política o discriminados, requiere de medidas que garanticen su inclusión en la esfera pública.

El reconocimiento de la multiculturalidad que conforman las sociedades contemporáneas han impulsado a debatir soluciones para la incorporación de diversos grupos. Autores como Kymlicka (1995), Galston (1995) y Taylor (1994), convertidos en los nuevos clásicos del multiculturalismo, plantean los principales aspectos del debate. Estos aspectos parten del cuestionamiento a las democracias liberales que son ciegas a la diversidad en aras de construir una base de igualdad formal, de igualdad normativa. Esta situación ha conducido a movilizaciones sociales que reclaman el reconocimiento de la pluralidad y la multiculturalidad.

En este contexto, la literatura política rescata como alternativa las demandas de inclusión en la diversidad y la noción de democracia consociativa. Esta noción reconoce que las diversidades multiculturales requieren de mecanismos de inclusión para las minorías políticas. En contextos recientes de posguerra, el consociativismo fue reconocido como mecanismo para la construcción de acuerdos políticos, es decir, acuerdos políticos fundacionales.

En el caso mexicano, la construcción de la identidad nacional se centró en la idea del mestizaje. El mestizaje formó la idea de una sola nación resultado de la unión de culturas. Se trató de construir una unidad nacional ciega a las diferencias. Sin embargo, en el final del Siglo XX las reivindicaciones de las comunidades indígenas por el reconocimiento de sus usos y costumbres, como medio para establecer formas de autogobierno, cimbraron el debate nacional.

En los principios del Siglo XXI el reconocimiento de la paridad entre hombres y mujeres, las reivindicaciones culturales y la apertura a la participación de grupos en desventaja, subrepresentados y vulnerables se ha convertido en los principales retos de la democracia mexicana. La introducción de acciones afirmativas fue avanzando históricamente. Este avance es consecuencia del cambio social que se refleja en transformaciones normativas, en la actuación de las autoridades electorales y en los mecanismos de protección jurisdiccional.

El proceso electoral 2020-2021 fue el marco de la protección y ampliación de derechos políticos de diversos grupos. Esta elección abre una nueva etapa en la democracia mexicana. Como se analiza en los siguientes apartados será el inicio de un modelo consociativo que permita la participación de grupos tradicionalmente excluidos de la esfera pública.

Desarrollo de las acciones afirmativas en México

En la década de los noventa, en el marco de la transición democrática, el impulso para incorporar acciones afirmativas tendientes a lograr la paridad se materializó en la legislación electoral. Las primeras referencias introducidas en la legislación electoral de 1993 y en 1996 no establecían la obligatoriedad de postular en forma paritaria las candidaturas partidistas. El cambio normativo que marcó un nuevo rumbo se produjo en 2002. Por primera vez, se estableció la obligatoriedad de postular candidaturas distribuidas entre géneros, al menos en una relación 70-30.

En este nuevo marco, las instituciones electorales fueron desempeñando un papel de mayor relevancia. En el marco del proceso electoral 2002-2003, el Instituto Federal Electoral (IFE) aprobó el acuerdo CG225/2002. En este acuerdo, se estableció que el registro de candidaturas por la vía de la representación proporcional debía ser alternado entre géneros. De esta forma, los cambios en la normatividad electoral fueron acompañándose de acuerdos que completaron y, en el marco existente, garantizando una aplicación más efectiva de la norma. El precedente señalado fue la base para la aprobación de un acuerdo similar en el proceso electoral 2005-2006 publicado el 11 de enero de 2006.

La efectividad de estas medidas mostró la necesidad de avanzar en reformas de mayor alcance. Como señalan Hevia et. al. (2019), los avances no siguieron una secuencia ascendente, incluso se observó un retroceso. Ante ese riesgo, las discusiones de la reforma de 2007 establecieron mayores mecanismos de protección para el cumplimiento de las garantías establecidas a la participación y representación de las mujeres. El resultado fue el aumento en el porcentaje de participación en las candidaturas y establecer su obligatoriedad. La relación se elevó a 60-40; sin embargo, el cumplimiento de esta relación quedó excluido en el registro de candidaturas, si estas eran el resultado de procesos democráticos internos en los partidos políticos.

Nuevamente, con este nuevo marco legal, el IFE emitió acuerdos en los procesos electorales de 2008-2009 y 2011-2012. En términos generales, la norma establecía que las candidaturas debían registrarse en forma alternada en bloques o segmentos de cinco candidaturas. En el proceso 2008-2009, el IFE emitió el acuerdo CG523/2008. Con este acuerdo, se fueron sumando criterios jurisprudenciales que fortalecieron el cuerpo interpretativo de las reglas sobre candidaturas en acciones afirmativas. En el recurso SUP- JDC-461 /2009, la Sala Superior estableció en esta materia que:

la finalidad de la regla de alternancia establecida en la disposición en examen es el equilibrio entre sexos en los candidatos por el principio de representación proporcional y, a la postre, la participación política efectiva en el Congreso de la Unión de hombres y mujeres, en un

plano de igualdad sustancial entre ambos sexos, con el objetivo de mejorar la calidad de la representación política (SUP- JDC-461/2009).

Como se puede observar, para el Tribunal Electoral el objetivo de la regla de acciones afirmativas en las candidaturas no se agota en la postulación; estas tienen como objetivo mejorar la representación política. El objetivo estaba más allá de lo electoral, es decir, en la configuración de los espacios de representación.

Sin embargo, la efectividad de la norma y la vigilancia de la autoridad electoral fueron insuficientes. En la conformación de la LIX Legislatura, se presentó el caso conocido como “diputadas juanitas”³. Se trató de 11 diputadas electas que en la primera sesión de la legislatura solicitaron licencia, con el objetivo que sus suplentes, todos hombres, ocuparan los escaños correspondientes.

La experiencia dejó al descubierto la fragilidad de la norma y la necesidad de realizar interpretaciones más sólidas. El caso de las “diputadas juanitas” mostró la posibilidad de vulnerar el objetivo de la representación. En el proceso electoral 2011-2012, el Instituto Federal Electoral reforzó los elementos centrales de estas acciones afirmativas enfocados a la representación como objetivo de estas. Su Consejo General emitió el Acuerdo CG327/2011. En este acuerdo se presentaron dos polémicas resueltas por la Sala Superior del Tribunal Electoral. La primera corresponde a una frase del acuerdo donde se señala que el registro de candidaturas se haría “procurando que la fórmula completa se integre por candidatos del mismo género”. El segundo aspecto se refirió a la exclusión del cumplir con dichas acciones afirmativas cuando “las candidaturas de mayoría relativa que sean resultado de un proceso de elección democrático”.

La participación de la sociedad civil en este caso fue paradigmática. La Red Mujeres en Plural⁴ interpuso un conjunto de juicios ciudadanos atendidos en el expediente SUP-JDC-12624/2011 y acumulados. Los agravios expuestos condujeron a establecer de forma obligatoria el registro de las fórmulas completas (propietarias y suplentes) por personas del mismo género. El segundo elemento limitó la posibilidad de vulnerar el objetivo de la acción afirmativa encubriendo la designación de candidatos a través de “procesos democráticos internos”. De esta forma, la sentencia modificó el acuerdo impugnado y quedó como sigue:

³ Se denominaron diputadas juanitas en referencia a Rafael Acosta, alias Juanito. Rafael Acosta fue candidato del Partido del Trabajo para la delegación Iztapalapa en 2009. La particularidad de su candidatura fue el compromiso público que realizó para, en el caso de ganar la elección, ceder su lugar a otra persona que gobernaría en su lugar.

⁴ María Elena Chapa Hernández, María de las Nieves García Fernández, María Cruz García Sánchez, Refugio Esther Morales Pérez, Rocío Lourdes Reyes Willie, María Fernanda Rodríguez Calva, María Juana Soto Santana, Martha Angélica Tagle Martínez, María de los Ángeles Moreno Uriegas y Laura Cerna Lara.

“Esto es, en caso de que el partido político, elija a sus candidatos de mayoría relativa mediante un proceso de elección democrático observando y privilegiando lo previsto en sus estatutos respecto de la forma de elección, el partido político o coalición, en todo caso, deberá presentar como mínimo 120 y 26 candidatos propietarios de un mismo género, a Diputados y Senadores, respectivamente en términos de lo dispuesto por el primer párrafo del artículo 219 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Las listas de representación proporcional se integrarán por segmentos de cinco candidaturas. En cada uno de los segmentos de cada lista habrá dos candidaturas de género distinto, de manera alternada. En el caso de las candidaturas que conforman la cuota de género prevista en el artículo 220, párrafo primero, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (mínimo 40% del total), la fórmula completa (propietario y suplente) debe integrarse por candidatos del mismo género. Tratándose de la lista de candidatos a Senadores, los dos últimos lugares serán ocupados por un candidato de cada género” (SUP-JDC-12624/2011 y acumulados).

El papel del Tribunal Electoral fue un parteaguas en las discusiones futuras. Esta sentencia aseguró el cumplimiento de las acciones afirmativas más allá del registro de candidaturas y enfocando el objetivo en la participación real. En las reformas subsecuentes el debate y el enfoque tomarían un giro distinto. No serán solo acciones afirmativas. El enfoque se centrará en lograr la paridad entre mujeres y hombres como un mandato constitucional. En consecuencia, no solamente se buscará alcanzar la paridad sino que sea también transversal.

Al mismo tiempo que la reforma política avanzaba, las resoluciones del Tribunal Electoral fortalecían el entendimiento del principio de paridad en todos los ámbitos. En el asunto SUP-JDC-1080/2013 y acumulados, la Sala Superior estudió la convocatoria emitida por el Instituto Federal Electoral para la incorporación de cargos y puestos en el Servicio Profesional Electoral emitida exclusivamente para mujeres. En su resolución, la Sala Superior estimó que los agravios señalados por los actores eran infundados.

La Sala Superior señaló que el acuerdo debía confirmarse toda vez que la convocatoria respondía a un proceso histórico-evolutivo del avance en las acciones afirmativas. Las acciones afirmativas en esta convocatoria eran parte de un contexto para garantizar la paridad de género y ello justificaba lo excepcional de la medida. Por otro lado, el diagnóstico hecho por el IFE mostraba que con esta medida el índice de participación de las mujeres en el Servicio Profesional Electoral pasaría del 21.80 % al 25.20 % y que “de no adoptarse la referida medida compensatoria, sería hasta el año dos mil sesenta y cuatro, cuando la composición del Servicio Profesional Electoral se acercaría a la paridad de género” (SUP-JDC-1080/2013).

El avance de las acciones afirmativas para mujeres llegó a un punto en que han dejado de lado esa forma compensatoria para convertirse en mandato constitucional de paridad sustantiva y efectiva. Un mandato permanente que abandona el sistema de cuotas de género (Hevia 2015, 16). Si bien el objetivo de lograr paridad en todo aún sigue su marcha, ha dejado de ser una cuota compensatoria al establecerse como mandato constitucional.

Se pueden señalar los avances en esta materia en los últimos años iniciando con la reforma política de 2014. En primer lugar, la modificación del sistema normativo electoral incorpora en el artículo 41, base I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), la obligatoriedad de los partidos políticos de garantizar la paridad en la integración de las listas de candidaturas. En cuanto a la Ley General de Partidos Políticos (LGPP) señala que la postulación debe garantizar la efectiva integración de los órganos de representación. De esta forma, la LGPP dispone que los criterios para determinar las candidaturas deben contemplar la expectativa real de ganar la elección.

Esta reforma cerró un conjunto de temas que habían sido resueltos a través de decisiones diversas de las autoridades electorales. Los partidos deben postular candidaturas de forma paritaria, escalonadamente y las fórmulas deben ser integradas por personas del mismo género. Una de las innovaciones de este conjunto de reformas implicó que ningún partido puede postular candidaturas de unos de los géneros exclusivamente en distritos donde se hayan obtenido votaciones bajas.

A pesar del avance normativo, el papel de las autoridades electorales sigue siendo fundamental para garantizar su cumplimiento. Los procesos electorales de 2014-2015 y 2017-2018 siguieron dando criterios interpretativos. En esta nueva etapa ha destacado el papel del Tribunal Electoral que ha asentado jurisprudencias fundamentales. Como señala Partida (2017, 45), la inclusión del principio de igualdad sustantiva materializado en el criterio de paridad de género constituyó, de jure y de facto, una ampliación al estatuto de ciudadanía de las mujeres mexicanas.

En el caso del proceso electoral 2014-2015, el acuerdo INE/CG211/2014 estableció un procedimiento para dar cumplimiento al registro de candidaturas conforme a la posibilidad de ganar (art. 3 LGPP). A la designación bajo este criterio el INE lo denominó “fórmula de no exclusividad” bajo criterios siguientes:

Se enlistaron todos los distritos en los que cada partido político presentó una candidatura a diputación federal, ordenados de menor a mayor conforme al porcentaje de votación que en cada uno de ellos hubiere recibido en el proceso electoral anterior y se dividió la lista en tres bloques, correspondiente cada uno a un tercio de los distritos

Se revisó la totalidad de los distritos para identificar, en su caso, si se apreciaba un sesgo que favoreciera o perjudicara a un género en particular. Posteriormente, se revisaron únicamente los últimos 20 distritos en los que el partido obtuvo la votación más alta en la elección anterior, para identificar si en este grupo más pequeño se apreciaba un sesgo que favoreciera o perjudicara significativamente a un género en particular. (INE, 2015)

En este mismo proceso, nuevamente, el Tribunal Electoral contribuyó al fortalecimiento de los principios de paridad. En este proceso se aprobaron siete jurisprudencias relacionadas (Hevia, 2019). Las jurisprudencias impactaron en el orden estatal y municipal. Se estableció la obligatoriedad de las autoridades electorales de garantizar la paridad en todos los órganos de los tres niveles de gobierno. En consecuencia, las legislaciones estatales fueron modificadas para adecuarse a estos criterios.

La herencia que dejó el proceso electoral se encuentra en las jurisprudencias 3/2015 y 11/2015. Estas jurisprudencias sientan las bases de procesos posteriores. La primera, la Jurisprudencia 3/2015 ACCIONES AFIRMATIVAS A FAVOR DE LAS MUJERES. NO SON DISCRIMINATORIAS, señala que estas “se adoptan para generar igualdad y no se considerarán discriminatorias siempre que sean razonables, proporcionales y objetivas, y una vez alcanzado el fin para el cual fueron implementadas cesarán” (Jurisprudencia 3/2015).

En el caso de la Jurisprudencia 11/2015 ACCIONES AFIRMATIVAS. ELEMENTOS FUNDAMENTALES, se señala:

Los elementos fundamentales de las acciones afirmativas son: a) Objeto y fin. Hacer realidad la igualdad material y, por tanto, compensar o remediar una situación de injusticia, 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. b) Destinatarias. Personas y grupos en situación de vulnerabilidad, desventaja y/o discriminación para gozar y ejercer efectivamente sus derechos, y c) Conducta exigible. Abarca una amplia gama de instrumentos, políticas y prácticas de índole legislativa, ejecutiva, administrativa y reglamentaria. La elección de una acción dependerá del contexto en que se aplique y del objetivo a lograr (Jurisprudencia 11/2015).

Estas jurisprudencias permiten sostener que las acciones afirmativas son medidas idóneas para enfrentar situaciones de desventaja estructural de grupos vulnerabilizados y/o discriminados. Estas acciones tienen como objetivo hacer realidad la igualdad entre personas y grupos, por lo que no pueden ser consideradas discriminantes. Además, estas acciones pueden incorporar modalidades diversas que, por su naturaleza, pueden ser incorporadas en todo tipo de políticas.

Para el proceso electoral 2017-2018, la base normativa sobre paridad y protección de derechos políticos de las mujeres no tuvo cambios. Faltarían en ese sentido modificaciones legislativas que se incorporaron en el siguiente proceso. Los temas pendientes serían las garantías en paridad transversal y violencia política en razón de género. En este proceso, el avance institucional llevó a la formación de la Comisión Temporal para el Fortalecimiento de la igualdad de género y no discriminación en la participación política. Esta Comisión recabó información, experiencias y buenas prácticas que sirvieron para fortalecer las acciones tendientes a garantizar la paridad sustantiva.

En este mismo proceso electoral, se produce un salto en materia de acciones afirmativas al incorporar acciones a favor de personas indígenas dentro del Acuerdo INE/CG508/2017 en materia de postulación de candidaturas para ese proceso electoral. La experiencia en materia de paridad de género llevó al Consejo General del Instituto Nacional Electoral a realizar una interpretación aún más detallada del mandato constitucional en materia de paridad. En este acuerdo se plantea un método para evitar postulaciones en distritos o entidades no competitivos. Intercala por género en el inicio de las listas de candidaturas tanto en las listas de representación proporcional para la Cámara de Diputados como en las candidaturas de mayoría relativa para el Senado y, en esta Cámara, la lista nacional de representación proporcional fue encabezada por mujeres.

En cuanto a las acciones afirmativas para personas indígenas, este mismo acuerdo estableció la obligatoriedad de los partidos de postular candidaturas indígenas en distritos con población mayoritariamente indígena. Es importante recordar que en las diferentes distritaciones se contempló mantener el mayor equilibrio poblacional y preservar la integridad de comunidades, particularmente indígenas. En los diferentes ejercicios de distritación electoral, se habría observado consistencia en 28 distritos. Sin embargo, los estudios realizados Galván (2011) mostraban que los partidos no optaron por seleccionar candidaturas de personas que se autoadscribieran como tales.

El Acuerdo INE/CG508/2017 consideró 28 distritos con 40% de población autoadscrita como indígena, de acuerdo con el Censo 2010, para determinar que en esos distritos se postulara de forma paritaria al menos 12 fórmulas de personas indígenas. Este acuerdo contempló la paridad como principio para incorporar acciones afirmativas para otro grupo.

Tal como había pasado en procesos anteriores, la presentación de acciones afirmativas por parte de la autoridad electoral fue impugnada esta medida. De nueva cuenta recayó en la Sala Superior del Tribunal Electoral realizar el estudio de los casos. La sentencia del juicio SUP-RAP726/2017 y sus acumulados fue el resultado de la atención de tres medios presentados por

partidos políticos (PVEM, PES y PT) y 17 juicios de protección. En este caso resalta la participación de la Red Mujeres en Plural que solicitó participar en los argumentos bajo la figura de *Amicus Curiae*.

En el estudio de fondo, la Sala Superior reconoció que el Consejo General del INE tiene facultades para expedir acuerdos “en aras de maximizar y hacer efectivo el principio de paridad de género y la cuota indígena en el proceso electoral federal 2017-2018”, y señaló que “el legislador autorizó, expresamente, al Consejo General del citado Instituto, a expedir los reglamentos o acuerdos necesarios para regular los procesos internos de selección de candidatos a cargos de elección popular, ámbito al cual se debe adscribir el tema atinente al respeto al principio de paridad de género y a las acciones afirmativas en materia indígena” (SUP-RAP726/2017 y sus acumulados).

En otras secciones del estudio de fondo que realizó la Sala Superior, también se estimó que el INE se encuentra facultado “para implementar directrices con el propósito de hacer efectivos diversos principios constitucionales (...) a efecto de que éstos se proyecten como auténticos mandatos de optimización”. (SUP-RAP726/2017 y sus acumulados).

Las interpretaciones jurisdiccionales fortalecieron la capacidad reglamentaria de las autoridades electorales de regular acciones afirmativas. Con estos precedentes también se ha clarificado que las acciones afirmativas no se consideran violatorias del principio de autorregulación y autoterminación de los partidos políticos, pues, por disposiciones constitucionales, convencionales y legales, estos “están obligados, a garantizar la paridad entre los géneros en las candidaturas de legisladores federales (artículo 41, base I, párrafo segundo) y potencializar la inclusión de las comunidades indígenas en la integración de los órganos legislativos, al reconocer la constitución el principio de configuración pluricultural nacional (artículo 2°)” (SUP-RAP-726/2017 y sus acumulados).

En resumen, los agravios esgrimidos por los partidos políticos que cuestionaron la legalidad del acuerdo e incluso aquellos que sostenían que las determinaciones eran desproporcionadas y no se justificaban como acciones afirmativas, fueron considerados infundados. Por el contrario, la Sala Superior consideró parcialmente fundados los agravios de los juicios ciudadanos acumulados en el SUP-RAP-726/2017⁵, pues en sus consideraciones el acuerdo se encontraba limitado. El Acuerdo circunscribió las acciones afirmativas a 12 de los 28 distritos electorales considerados

⁵ SUP-JDC-1090/2017, SUP-JDC-1091/2017, SUP-JDC-1092/2017, SUP-JDC-1093/2017, SUP-JDC-1094/2017, SUP-JDC-1095/2017 y SUP-JDC-1099/2017

como indígenas. Con el fin de optimizar la medida, la Sala Superior determinó aumentar a 13 los distritos pues en ellos la población autoadscrita como indígena era igual o superior al 60%.

Finalmente, para lograr la operacionalización de esta medida afirmativa el Tribunal exigió autoadscripción calificada. Las personas candidatas debían demostrar con elementos objetivos su vínculo con la comunidad, pues como señaló la Sala Superior: “no basta con que se presente la sola manifestación de autoadscripción, sino que, al momento del registro, será necesario que los partidos políticos acrediten si existe o no una vinculación de la persona que se pretende postular con la comunidad a la que pertenece, con la finalidad de dar cumplimiento al principio de certeza y seguridad jurídica, así como de preservar del cumplimiento de la medida, esto es, estamos en presencia de una autoadscripción calificada, que debe ser comprobada con los medios de prueba idóneos para ello” (SUP-RAP-726/2017 y sus acumulados).

La autoadscripción calificada puede ser considerada una evidencia del ejercicio sustantivo de la ciudadanía por parte de quienes aspiran al cargo. Así, la ciudadanía sustantiva refleja una vinculación activa que se muestra con el desempeño de cargos tradicionales, servicios comunitarios, participación en instituciones comunitarias o bien, encabezar la representación de alguna comunidad o asociación.

Hasta este punto el camino de las acciones afirmativas había tomado un nuevo rumbo. En materia de paridad, se logró su incorporación como mandato constitucional. Este mandato debe ser continuamente observado y protegido. Con la incorporación de un grupo subrepresentado, vulnerado y discriminado a las acciones afirmativas, las autoridades electorales dieron un paso decisivo hacia una democracia consociativa que refleje la multiculturalidad de la nación mexicana.

Proceso Electoral 2020-2021

La experiencia acumulada en materia de acciones afirmativas tuvo una etapa nueva en el proceso electoral 2020-2021. Como ocurrió en el proceso anterior, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral emitió el Acuerdo INE/CG308/2020. En este, se establecieron criterios, plazos y procedimientos vinculados con el registro de candidaturas. El Instituto retomó parámetros de la Sentencia SUP-RAP-726/2017 y acumulados para consolidar principios de progresividad, a fin de consolidar la representación óptima de los pueblos originarios en la Cámara de Diputados.

En este acuerdo, el Instituto Electoral determinó, nuevamente, los distritos electorales reservados para candidaturas de personas originarias de estas comunidades. Se incorporaron también plazos para que los partidos políticos establecieran criterios de selección en estos distritos. Sin

embargo, la determinación de 13 distritos fue modificada por el propio Instituto en el acuerdo INE/CG572/2020 y se incrementó el número de distritos reservados a 21:

se considera indispensable incrementar de trece a veintiuno el número de Distritos en que los partidos políticos o coaliciones deberán postular personas que se autoadscriban como indígenas de los 28 Distritos con 40% o más de población indígena que se indican más adelante, debiendo postular al menos once mujeres. Asimismo, en concordancia con lo establecido en el artículo 3, párrafo 5 de la LGPP, esta autoridad proporcionará a cada partido político la lista de los veintiocho Distritos indígenas ordenados de menor a mayor votación obtenida en el pasado PEF, a efecto de que los veintiún Distritos en que se postulen candidaturas de adscripción indígena sean divididos equitativamente en tres bloques de competitividad y en ellos se postulen al menos once mujeres distribuidas en forma paritaria (INE/CG572/2020).

El nuevo acuerdo fue controvertido en los recursos SUP-RAP-121/2020, SUP-RAP-122/2020, SUP-JDC-10176/2020, SUP-RAP-125/2020, SUP-RAP-126/2020 y SUP-RAP-127/2020, todos los cuales fueron acumulados por “conexidad en la causa y para evitar el dictado de sentencias contradictorias” en el recurso SUP- RAP-121/2020.

El día 29 de diciembre de 2020, la Sala Superior del TEPJF ordenó al INE modificar el acuerdo INE/CG572/2020. En la sentencia, se encuentran dos elementos cruciales para el proceso electoral relacionados con las determinaciones correspondientes a los distritos reservados para comunidades indígenas. La Sala Superior señaló:

a) Modificar el acuerdo impugnado, para el efecto de que el CGINE delimite los veintiún distritos uninominales electorales en los que habrán de postularse candidaturas a diputaciones federales por el principio de mayoría relativa, en relación con la acción afirmativa indígena (SUP- RAP-121/2020).

En un segundo punto, la Sala Superior resolvió un juicio ciudadano en el que se manifestaba que las acciones afirmativas eran discriminatorias por omitir la inclusión de personas con discapacidad. La Sala Superior consideró fundado el agravio y se abrió un nuevo horizonte en el debate de las acciones afirmativas. Se estableció que el INE debía realizar de forma inmediata acciones para implementar las medidas afirmativas para otros grupos que ameritan contar con una representación legislativa:

b) Al ser fundada la omisión alegada por el ciudadano actor, lo conducente será ordenar al CGINE que, de inmediato, lleve a cabo las acciones necesarias y pertinentes para implementar medidas afirmativas que garanticen el acceso de las personas con discapacidad en la postulación de candidaturas para los cargos de elección que habrán de postularse en el actual PEF, las

cuales deberán ser concomitantes y transversales con las que ya ha implementado hasta este momento y las que, en su caso, diseñe posteriormente, en el entendido que los PP o los COA podrán postular candidaturas que, cultural y socialmente, pertenezcan a más de un grupo en situación de vulnerabilidad; esto, en términos y para los efectos precisados en el apartado 5.4.1.3 de esta ejecutoria.

c) Además de lo anterior, se vincula al CGINE para que determine los grupos que ameritan contar con una representación legislativa para que, de inmediato, diseñe las acciones o medidas afirmativas necesarias y efectivas tendentes a lograr la inclusión de representantes populares de esos grupos o comunidades, mediante la postulación de candidaturas por los PP o las COA, según lo precisado en la parte final del apartado 5.4.1.3. de esta sentencia (SUP- RAP-121/2020).

Las medidas que debía adoptar el Instituto Electoral tendrían que contemplar mecanismos para que los partidos políticos o las coaliciones postularan candidaturas concomitantes y transversales con las implementadas hasta el momento y, en su caso, considerar a personas que, cultural y socialmente, pertenezcan a más de un grupo en situación de vulnerabilidad. Sin omitir que toda acción debe observar plenamente los principios de paridad de género como un eje transversal.

En este marco, el Consejo General del INE recibió documentos de organizaciones de representantes y defensoras de los derechos humanos de diversos grupos. En estos se solicitaba la incorporación de personas afrodescendientes, de la comunidad LGBTQ+, personas jóvenes y de la ciudadanía residente en el extranjero. Estas solicitudes fueron consideradas en la exposición de motivos del Acuerdo INE/CG18/2021 por el cual, en acatamiento a la sentencia dictada por la Sala Superior del expediente SUP-RAP-121/2020 y acumulados, se modificaron los criterios aplicables para el registro de candidaturas a diputaciones por ambos principios que presenten los Partidos Políticos Nacionales y, en su caso, las Coaliciones.

En el acuerdo, el Consejo General determinó que la inclusión de grupos en desventaja o subrepresentados contemplando a personas indígenas, personas con discapacidad, personas afro-mexicanas y personas de la diversidad sexual. Las asignaciones correspondientes a estos grupos se establecieron de la siguiente forma:

30 fórmulas paritarias para personas indígenas, las cuales deben presentarse de la siguiente forma:

- fórmulas de candidaturas de mayoría relativa en 21 distritos. En once de los distritos designados la postulación debe ser para mujeres indígenas

- fórmulas de representación proporcional que deben asignarse en los primeros diez lugares de las listas, de las cuales 5 deben ser del mismo género. Estas fórmulas de candidaturas deben inscribirse de la siguiente forma:
 - Una fórmula en la Primera Circunscripción
 - Una fórmula en la Segunda Circunscripción
 - Cuatro fórmulas en la Tercera Circunscripción
 - Dos fórmulas en la Cuarta Circunscripción
 - Una fórmula en la Quinta Circunscripción

- 8** fórmulas para personas con discapacidad, las cuales deben inscribirse en forma paritaria de la siguiente distribución:
 - 6 fórmulas de candidaturas de mayoría relativa en cualquiera de los 300 distritos electorales federales
 - 2 fórmulas de candidaturas de representación proporcional, que deben asignarse en los primeros diez lugares de las listas

- 4** fórmulas para personas afromexicanas que deben registrarse en forma paritaria de la siguiente distribución:
 - 3 fórmulas de candidaturas de mayoría relativa en cualquiera de los 300 distritos electorales federales
 - Una fórmula de representación proporcional asignada en los primeros diez lugares de las listas

- 3** fórmulas para personas de la diversidad sexual a asignarse en forma paritaria de la siguiente distribución:
 - 2 fórmulas de candidaturas de mayoría relativa en cualquiera de los 300 distritos electorales federales
 - Una fórmula de representación proporcional asignada en los primeros diez lugares de las listas

Como se señaló, el Consejo General conoció de solicitudes de otros grupos, como la ciudadanía mexicana residente en el extranjero. Las organizaciones que se manifestaron por incluir a

esta población fueron Fuerza Migrante, Frente Nacional de Inmigrantes e Iniciativa Ciudadana para la Promoción de la Cultura del Diálogo, A.C. En sus consideraciones, retomaron la sentencia SUP-REC-88/2020 de la Sala Superior que resolvió el caso de la Diputación Migrante en la Ciudad de México. En esta, la Sala Superior reconoce que las personas migrantes han experimentado discriminación y exclusión por lo que era necesario reconocerlas en las acciones afirmativas.

Sin embargo, el Consejo General determinó no incluir a la ciudadanía residente en el extranjero puesto que “para hacer efectivo este voto pasivo se requiere realizar ajustes al diseño constitucional y legal a efecto de armonizar la participación de la persona con los requisitos de elegibilidad, reglas de precampaña, de campaña, uso de recursos, financiamiento, de la fiscalización, etcétera” (INE/CGI8/2021). La respuesta del Consejo General justamente señala aquellos elementos que las acciones afirmativas deben garantizar ante el vacío normativo.

El Instituto Electoral concluyó su exposición señalando que era necesario “un estudio a mayor profundidad para incluir adecuadamente la medida con la finalidad de que exista una representación efectiva de la población mexicana residente en el extranjero” (INE/CGI8/2021). Después de tres procesos federales y 21 procesos locales, para el INE no se contaba con suficiente información.

Inconformes con los planteamientos del Consejo General, miembros de la organización Fuerza Migrante presentaron cuatro juicios ciudadanos. En este caso, es importante resaltar que dicha organización firmó un convenio de colaboración con el INE (INE, 30 de junio de 2017). En el marco de este convenio, se acordó llevar a cabo acciones tendientes a favorecer la participación de la ciudadanía residente en el extranjero. Los actores consideraron que el INE había omitido el trabajo realizado y los resultados obtenidos durante el desarrollo de estas actividades.

En el marco de este convenio, en 2018 se acordó iniciar una serie de trabajos para analizar la posibilidad de implementar acciones afirmativas en las elecciones federales de 2021. Estos trabajos se desarrollaron en cuatro foros realizados en Chicago, Nueva York, Los Ángeles y Dallas. Los resultados de estas actividades fueron entregados en la Ciudad de México (INE, 22 de agosto de 2019).

Adicionalmente a los juicios ciudadanos en donde se manifestó la inconformidad por la respuesta del Consejo General a las organizaciones de la ciudadanía mexicana residente en el extranjero, se presentó otro recurso contra el acuerdo INE/CGI8/2021. Los partidos Verde, del Trabajo, Encuentro Solidario y Acción Nacional buscaron en la interposición de Recursos de Apelación que el acuerdo no fuera aplicado. La Sala Superior tendría que resolver recursos que reflejaran las dos caras de la moneda en temas de acciones afirmativas.

Los medios de impugnación se acumularon en el recurso SUP-RAP-21/2021. El análisis realizado por la Sala Superior se puede dividir en dos clases. Los agravios señalados por los partidos políticos y los agravios detectados por la ciudadanía. En el primer caso, los agravios se centraron en la temporalidad de la emisión de las acciones afirmativas; vulneración al principio de autodeterminación y autoorganización de los partidos políticos, extralimitación de las facultades del Consejo General para emitir acciones afirmativas, distorsión de los fines perseguidos por principio de Representación Proporcional.

Por otro lado, los juicios ciudadanos que solicitaban la incorporación de acciones afirmativas para la ciudadanía residente en el extranjero impugnaron la determinación del INE sobre tres temas principales: requisitos de elegibilidad, reglas de campaña y sobre fiscalización y financiamiento. De acuerdo con los actores la legislación actual no constituye en sí misma impedimentos para la emisión de acciones afirmativas. Por la naturaleza misma de estas medidas es posible flexibilizar la legislación a fin de garantizar la postulación de residentes en el extranjero.

El alcance la resolución del recurso SUP-RAP-21/2021 debe considerarse en sí misma un precedente fundamental. Por un lado, la atención a los temas planteados por los partidos son el resultado de un conjunto de precedentes que definen el alcance y la validez de las acciones afirmativas. Además de incluir a la ciudadanía residente en el extranjero la resolución vincula al Congreso a legislar sobre el conjunto de las acciones afirmativas. Es una sentencia que abre la puerta al desarrollo de una democracia de carácter consociativo. Una democracia que se caracteriza por reconocer la pluralidad cultural y, en consecuencia, construir mecanismos de inclusión, por ello su análisis constituye un apartado especial.

Resolución del recurso SUP-RAP-21/2021 y las reglas generales de las acciones afirmativas

En los recursos interpuestos por los partidos políticos en contra del Acuerdo INE/CG18/2021, se plantea una serie de temáticas por parte de los partidos políticos. Estas han sido consistentemente resueltas en otros casos por la Sala Superior. En particular, esta sentencia incorpora a la ciudadanía residente en el extranjero al conjunto de grupos que ameritan medidas para garantizar su representación. Adicionalmente, este recurso vincula al poder legislativo a realizar las adecuaciones legales pertinentes para incorporar mecanismos de representación a estos grupos. Por lo anterior, este recurso puede considerarse de particular relevancia para comprender sus alcances.

En primer lugar, se encuentran los agravios sostenidos por los partidos Acción Nacional, Verde Ecologista de México, del Trabajo y Encuentro Solidario en los siguientes temas:

1. Vulneración a los principios de certeza y seguridad jurídica.
2. Vulneración al principio de autodeterminación y autoorganización.
3. Implementación de las acciones afirmativas.
4. Distorsión de la finalidad y esencia del principio de RP y de las diputaciones plurinominales.
5. Indebida determinación de tres distritos de la acción afirmativa indígena.
6. Falta de exhaustividad en estudio para establecer el número de candidaturas para personas con discapacidad.
7. Medidas para las personas de la diversidad sexual y de género.

Para efectos de análisis, se agrupan los agravios sostenidos por los partidos. En este caso puede observarse que en los casos de la violación a los principios de certeza y seguridad jurídica, los partidos cuestionan la temporalidad para emitir acciones afirmativas. En cuanto a la autodeterminación y autoorganización, los partidos argumentan que estas medidas violentan la decisión de selección de sus candidaturas, lo que se vincula con los puntos tres, cinco, seis y siete del listado previo. Como se señaló, para efecto de análisis se presentan dos apartados que reúnen diversos recursos resueltos de la misma forma por la Sala Superior.

Finalmente, en el análisis de este caso, se separan dos temas. El primero consiste en el efecto de esta sentencia de vincular al poder legislativo para realizar las adecuaciones normativas necesarias. El segundo, sobre el fondo de la determinación de incluir a la comunidad mexicana residente en el extranjero al conjunto de las acciones afirmativas.

TEMPORALIDAD PARA LA EMISIÓN DE ACCIONES AFIRMATIVAS

Los partidos políticos señalaron en sus demandas que las acciones afirmativas constituyen violaciones al principio de certeza y seguridad jurídica toda vez que se implementaron iniciado el proceso electoral. En consecuencia, cuestionaron la temporalidad legal para la emisión de acciones afirmativas. La Sala Superior debió resolver si estas deben emitirse en observancia al penúltimo párrafo de la fracción II del artículo 105 de la Constitución federal, es decir, si constituyen modificaciones legales cuyo acuerdo debe realizarse 90 días previos al inicio del proceso electoral.

En términos de la temporalidad, se cuestiona si pueden realizarse modificaciones a los acuerdos que contemplan acciones afirmativas una vez iniciado el proceso electoral. Es decir, si las modificaciones podrían incorporar a nuevos sujetos beneficiados, o bien establecer precisiones tendientes a garantizar su correcta implementación.

Con el objetivo de mostrar la consistencia jurisprudencial de la Sala Superior, se describen los asuntos SUP-REC-117/2021 y SUP-REC-187/2021 y acumulados, correspondientes a las entidades de Aguascalientes y Oaxaca, respectivamente. En ellos, la Sala Superior analiza si la emisión de acciones afirmativas debe realizarse previamente al inicio de los procesos electorales. En el segundo cuestionamiento, el asunto SUP-REC-343/2020 correspondiente a Baja California Sur, la Sala Superior ofrece respuestas sobre la constitucionalidad de realizar adecuaciones a los acuerdos emitidos sobre acciones afirmativas en el transcurso del proceso electoral.

Como se podrá apreciar, las resoluciones de la Sala Superior confirman la constitucionalidad de emitir acciones afirmativas e incluso modificarlas en el transcurso del proceso electoral, en vista de que su emisión es una instrumentación accesoria y temporal que materializa una obligación constitucional de los partidos de hacer realidad la igualdad sustantiva y estas deben aprobarse con anticipación para hacer factible su definitividad antes del inicio del registro de candidaturas.

Asunto SUP-REC-117/2021 (Aguascalientes)

El acatamiento de la sentencia SUP-RAP-121/2020 reflejado en el Acuerdo INE/CG18/2021 generó un efecto de cascada a nivel estatal. En Aguascalientes a la luz de los acontecimientos una asociación y un ciudadano solicitaron que se implementaran acciones afirmativas a favor de las personas de la comunidad LGBTIQ+ y con discapacidad por lo que controvirtieron el Acuerdo CG-A-36/2020 del OPL. En consecuencia, el Tribunal local ordenó al OPL emitir dichas acciones afirmativas.

Los actores consideraron que el acatamiento del mandato judicial fue insuficiente. La acción afirmativa no establecía una cuota específica. Por lo que recurrieron a la Sala Regional Monterrey. La Sala Regional consideró fundado el agravio y ordenó modificar el acuerdo para establecer una cuota específica en estas acciones afirmativas.

El Partido Encuentro Social, inconforme con la resolución, interpuso el recurso de reconsideración ante la Sala Superior. Entre los diversos agravios, el partido sostuvo que la normatividad electoral no debe modificarse dentro del plazo de 90 días anteriores al inicio del proceso electoral.

La Sala Superior estimó que los criterios establecidos para el cumplimiento de la paridad de género pueden ser aplicados a otros grupos en situación de vulnerabilidad. En particular, estos criterios pueden contener el establecimiento de cuotas.

Entonces, cuando se trata de garantizar los derechos político-electorales y de hacer cumplir el mandato de paridad, esta Sala ha establecido que para no incumplir con lo establecido en el artículo 105, fracción II, penúltimo párrafo de la Constitución general, bastará que las medidas implementadas por las autoridades electorales administrativas se aprueben con anticipación suficiente para hacer factible su definitividad, preferentemente antes del registro de candidaturas y especialmente antes del inicio de campañas (SUP-REC-117/2021).

En el caso concreto el Código Electoral del Estado de Aguascalientes. señala plazos para el registro de candidaturas. Para el proceso electoral 2020-2021 este plazo transcurrió del 15 al 20 de marzo. En el caso de las campañas electorales. los plazos varían de acuerdo con la población de cada Ayuntamiento. Para el caso de diputaciones locales y Ayuntamientos con más de 40 mil habitantes, estas se realizaron entre el 19 de abril y el 2 de junio, mientras que para Ayuntamientos con menos de 40 mil habitantes las campañas transcurrieron entre el 4 de mayo y el 2 de junio.

Por lo tanto, cuestionar la temporalidad de la emisión de estas medidas resulta infundado, pues en el estado de Aguascalientes no había comenzado el proceso de registro de candidaturas, por lo cual es factible que la autoridad administrativa electoral local establezca cuotas en favor de grupos en situación de vulnerabilidad. En consecuencia, es perfectamente factible que la autoridad administrativa electoral local establezca y adecue acciones afirmativas para grupos en situación de vulnerabilidad en la etapa del proceso electoral previa al registro de candidaturas.

Asunto SUP-REC-187/2021 y acumulados (Oaxaca)

En el caso de Oaxaca, el proceso electoral 2020-2021 comenzó el 1 de diciembre de 2020. El 14 de enero de 2021 el OPL aprobó el acuerdo IEEPCO-CG-04/2021 con el cual se implementaron acciones afirmativas para que partidos y coaliciones postularan candidaturas de personas indígenas o afro-mexicanas, con discapacidad, mayores de 60 años y jóvenes.

El Partido del Trabajo impugnó estas medidas ante el Tribunal local. Este Tribunal determinó revocar dichas medidas al considerarlas contrarias a la prohibición establecida en artículo 105 de la Constitución federal fracción II. Ante la resolución, se presentaron recursos ante la Sala Regional Xalapa que confirmó la sentencia del Tribunal local.

Para la Sala Regional, los lineamientos constituyen modificaciones consideradas en el artículo 105 constitucional. En el expediente SX-JDC-416/2021 y acumulados señala que estas medidas debieron ser previstas en la legislación local. Por otro lado, consideró que las cuotas de participación carecen de antecedentes constitucionales, legislativos y reglamentarios.

En contraposición, la Sala Superior señaló que estas acciones afirmativas no afectan la certeza electoral, pues constituyen una instrumentación accesoria y temporal. Estas deben entenderse como obligación del Estado para compensar una situación de injusticia. En consecuencia, los OPL pueden emitirlos en el transcurso del proceso electoral. En el caso de los partidos políticos, estas medidas contribuyen a materializar su obligación constitucional de hacer realidad la igualdad sustantiva.

En el estudio del caso, la Sala Superior señaló respecto al artículo 105 constitucional que:

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha referido que la previsión contenida en ese artículo no es tajante, toda vez que admite la realización de reformas a las disposiciones generales en materia electoral dentro del plazo de noventa días anteriores al inicio del proceso electoral en que vayan a aplicarse o una vez iniciado éste, con la limitante de que no constituyan “modificaciones legales fundamentales” (SUP-REC-187/2021 y acumulados)

Adicionalmente, citando el asunto SUP-JRC-14/2020, se ha planteado lo siguiente:

si de conformidad con plazos bajo los que se rige la promulgación y publicación de las leyes federales y locales en materia electoral, se descartara la posibilidad de la entrada en vigor de alguna reforma legislativa tendente a garantizar el ejercicio de algún derecho humano reconocido en el bloque de constitucionalidad, tal situación lleva consigo a que las autoridades electorales administrativas, en el ejercicio de sus atribuciones, de manera precautoria y provisional, emitan los acuerdos, lineamientos o cualquier otra medida en materia electoral, que tienda al mismo fin; ya que de lo contrario, subsistiría un incumplimiento al deber convencional de adoptar disposiciones de derecho interno para garantizar el ejercicio de los derechos humanos y las libertades fundamentales, y el riesgo de que el Estado Mexicano incurriera en responsabilidad internacional (SUP-JRC-14/2020)

Como resultado de lo anterior, se revocó la sentencia de la Sala Regional Xalapa, pues las acciones afirmativas no contravienen lo previsto en el artículo 105 fracción II. Como se ha señalado, constituyen una instrumentación accesoria y temporal que materializa una obligación constitucional del Estado mexicano en materia de igualdad sustantiva y los partidos políticos de fomentar la participación política de los grupos en situación de vulnerabilidad.

Asunto SUP-REC-343/2020 (Caso Baja California Sur)

El Instituto Estatal Electoral de Baja California Sur emitió el 12 de octubre de 2020 el acuerdo IEEBCS-CG040-OCTUBRE-2020. En este, se aprobaron modificaciones y adiciones al “Reglamento para el registro de candidatas y candidatos a cargos de elección popular”. Estas modificaciones incluyeron las obligaciones de los partidos políticos de postular para diputaciones locales a una persona con discapacidad o un joven o un integrante de una comunidad indígena y/o afroamericana. Para el caso de los ayuntamientos, los partidos, debían postular en su planilla al menos un integrante autoadscrito como indígena o afroamericano.

Las acciones afirmativas contemplaron diversos grupos, pero establecieron la obligatoriedad del registro de candidaturas como un aspecto de elección entre estos grupos. No se establecieron cuotas para cada grupo, sino una cuota para todos. Dos personas autoadscritas como indígenas mixteco y náhuatl impugnaron el acuerdo. En su argumentación, señalaron que estas medidas no garantizan la postulación de personas indígenas. Consideraron insuficientes las medidas adoptadas. Sin embargo, el Tribunal Electoral de Baja California Sur estimó estas medidas como proporcionales y determinó su ratificación.

En el proceso impugnativo, los actores acudieron a la Sala Regional Guadalajara. La Sala Regional en su sentencia SG-JDC-162/2020 y acumulado confirmó la decisión del Tribunal Local y sostuvo que, si bien las acciones pudieran considerarse insuficientes, estas ya no podrían modificarse toda vez que el proceso electoral se encontraba en curso. Para la Sala Regional, la emisión y eventual modificación de estas medidas se encontraba en el supuesto del artículo 105 constitucional.

En el estudio del caso, la Sala Superior reiteró el criterio establecido por la Suprema Corte en el que se establece la admisión de reformas dentro del plazo de 90 días siempre que no constituyan “modificaciones legales fundamentales”. Por esto, la sentencia señala la validez de emitir reglamentos, acuerdos o lineamientos generales desarrollen derechos:

la emisión de lineamientos no constituye modificaciones fundamentales a los actos esenciales e imprescindibles de alguna de las etapas del proceso electoral, como la atinente a los procesos de selección de candidatos y al procedimiento de su registro, puesto que el objeto y finalidad de tales procedimientos no sería alterado, ya que solamente se establecerían cuestiones instrumentales para optimizar los principios y obligaciones constitucionales y legales, como por ejemplo, el principio de paridad de género y el pluralismo cultural (SUP-REC-343/2020).

Para la Sala Superior, existía viabilidad temporal para modificar el acuerdo. Lo anterior, porque en el momento que se solicitaron aún no iniciaba el periodo de precampaña y no implicaban alterar el desarrollo del proceso y el acatamiento de estas medidas por los partidos políticos.

En consecuencia, se revocó la sentencia impugnada y, en plenitud de jurisdicción, se consideró que las acciones afirmativas eran insuficientes. Se instruyó al Instituto local para adecuar “a la brevedad” el acuerdo impugnado, a fin de garantizar la participación de personas de grupos indígenas y afromexicanas. En el caso de la entidad, se debe considerar que estas personas representan el 16% del total de la población.

Para lo anterior, deberá tomar en cuenta, al menos, el número de diputaciones y ayuntamientos que se elegirán en este proceso electoral; la proporción total de la población indígena y afromexicana respecto del total de la población en la entidad; la participación histórica de estos grupos vulnerables, y, en su caso, la diversidad de grupos, etnias y comunidades existentes de las que se tenga información (SUP-REC-343/2020).

VULNERACIÓN AL PRINCIPIO DE AUTODETERMINACIÓN Y AUTOORGANIZACIÓN.

Los partidos políticos señalan que las acciones afirmativas invaden espacios de decisión partidista y ello resulta excesivo e impositivo, dado que la asignación de las listas de Representación Proporcional son una prerrogativa partidista. Estas medidas provocan homogeneidad en la postulación de candidaturas y, en consecuencia, se afecta la autoorganización partidista.

Si bien las autoridades electorales tienen facultad para intervenir en los asuntos internos de los partidos en aspectos específicos establecidos en el marco normativo aplicable, también está contemplado constitucional, convencional y legalmente que los partidos políticos están obligados a garantizar que personas pertenecientes a grupos excluidos, subrepresentados e invisibilizados –y por tanto en situación de vulnerabilidad– accedan efectivamente y en condiciones de igualdad a sus derechos de participación política.

En este sentido, la Sala Superior ha determinado que existe responsabilidad de los partidos en ajustar su ideología e intereses a los principios democráticos y garantizar el ejercicio de derechos sin discriminación. La Sala Superior determinó los agravios infundados. La resolución fue consecuente con los asuntos en Aguascalientes (SUP-REC-117/2021) y Michoacán (SUP-REC-100/2021). De ahí la importancia de recorrer la consistencia interpretativa en esta materia.

Asunto SUP-REC-117/2021 (Aguascalientes)

Como se señaló en el apartado anterior, en Aguascalientes el OPLE emitió reglas para el cumplimiento del principio de paridad de género para el proceso electoral local. Una asociación y un ciudadano solicitaron que se emitieran acciones afirmativas para personas con discapacidad y de la comunidad LGBTIQ+. En su momento, el Tribunal del Estado ordenó que se emitieran medidas, sin embargo, estas fueron genéricas por lo que se recurrió a la Sala Regional Monterrey. Esta Sala Regional determinó, en el recurso SM-JDC-59/2021, que las medidas debieron ser específicas. En vista de ello, se ordenó emitir acciones afirmativas vía la implementación de cuotas para estos dos grupos.

La resolución de la Sala Regional fue impugnada por el Partido Encuentro Social. Los argumentos del partido se centraron en señalar que la comunidad LGBTIQ+ no es un grupo en situación de vulnerabilidad, en contraste con grupos de mujeres y adultos mayores. Por otro lado, señaló que la normatividad no exige la postulación de personas de este grupo, por lo que se vulnera la autoorganización y autodeterminación de los partidos políticos.

En el estudio del caso, la Sala Superior reconoció que la comunidad LGBTIQ+ es un grupo vulnerable al que históricamente se le ha negado el acceso a sus derechos político-electorales. Con anterioridad, la Corte IDH ha establecido que las personas de la comunidad LGBTIQ+ sufren discriminación como se señala en los siguientes casos citados por la Sala Superior:

- *Caso Azul Rojas Marín y otra Vs. Perú*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 12 de marzo de 2020. Serie C No. 402, párr. 90.
- *Caso Atala Riffo y niñas Vs. Chile*. Fondo, Reparaciones y Costas, párr. 79. *Duque Vs. Colombia*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, párr. 91
- *Atala Riffo y niñas Vs. Chile*. Fondo, Reparaciones y Costas, párr. 79.

En México, las personas de este colectivo son víctimas de discriminación, hostilidad, acoso y violencia, tal como ha sido documentado por el Consejo Nacional Para Prevenir la Discriminación. Ello se ha documentado en la Encuesta sobre Discriminación por Motivos de Orientación Sexual e Identidad de Género donde 86.4 % de las personas entrevistadas considera que en México se respetan poco o nada los derechos de las personas de la comunidad LGBTIQ+ y de género.

En el ámbito electoral, la Sala Superior retomó el acuerdo INE/CGI8/2021, que analiza las candidaturas registradas en el proceso electoral federal y los locales de 2017-2018. En este solamente se registraron 6 candidaturas de personas de la comunidad LGBTQ+. Como se ha visto las medidas afirmativas no cambia la normatividad electoral y, en consecuencia, no se vulneran los principios de certeza y seguridad jurídica, toda vez que “el establecimiento de una cuota a favor de las personas de la comunidad LGBTQ+ constituye una instrumentación accesorio y temporal que materializa una obligación constitucional de los partidos políticos” (SUP-REC-117/2021).

Adicionalmente, el PES señaló como parte del agravio afectaciones a la autoorganización y autodeterminación de los partidos políticos, pues su plataforma política estas postulaciones son incompatibles. La Sala Superior señaló que ninguna cuota o acción afirmativa es incompatible con las plataformas partidistas, toda vez que es de observancia obligatoria por los partidos políticos respetar los principios de igualdad y no discriminación.

En sus argumentos, el partido asentó su postura contraria en temas como la adopción por parte de parejas del mismo sexo. Sin embargo, la Sala Superior señaló que “no puede ser llevada al ámbito público cualquier creencia, convicción filosófica o idea religiosa que de forma implícita menoscabe la dignidad y los derechos humanos de una persona o un grupo. Lo anterior, porque no se puede tolerar que las autoridades y entes públicos motiven su actuar con base en ideas que implícitamente niegan los derechos, la identidad y existencia de otras personas, como el recurrente sugiere en el caso concreto” (SUP-REC-117/2021).

Así, los partidos están obligados a garantizar que las personas de grupos excluidos, subrepresentados o invisibilizados accedan a sus derechos. Estos deben representar la diversidad y pluralidad y no perpetuar conductas discriminatorias o exclusiones prohibidas por la Constitución y los tratados internacionales.

Asunto SUP-REC-100/2021 (Michoacán)

El OPL del estado de Michoacán emitió el acuerdo IEM-CG-60/2020 en el que se establecen los lineamientos y acciones afirmativas para la postulación de candidaturas en el proceso electoral 2020-2021. Los lineamientos establecían tres elementos nodales:

1. En las fórmulas encabezadas por hombres las suplencias pueden ser mujeres
2. En la asignación de bloques impares de candidaturas debe encabezarse por una fórmula de mujeres evitando los ayuntamientos y distritos de baja votación.

3. Los partidos podrían postular más del 50% de mujeres

El Partido Encuentro Solidario se inconformó con el acuerdo señalando que este excedía las facultades reglamentarias del OPL y colisionaba con dos principios: paridad de género frente a la autodeterminación y autoorganización de los partidos políticos. Tanto en el Tribunal local como en la Sala Regional Toluca el acuerdo fue confirmado.

El estudio realizado por la Sala Superior remitió a la Jurisprudencia 11/2018 “PARIDAD DE GÉNERO. LA INTERPRETACIÓN Y APLICACIÓN DE LAS ACCIONES AFIRMATIVAS DEBE PROCURAR EL MAYOR BENEFICIO PARA LAS MUJERES”. Esta jurisprudencia señala que la paridad admite, en términos cuantitativos, mayor participación de mujeres. Además de que esta es una medida para generar condiciones efectivas de participación de las mujeres en la vida política.

En segundo lugar, se reconoció que los OPL tienen atribuciones para reforzar o ampliar las medidas enfocadas a garantizar la paridad de género a fin de lograr paridad total. Esta facultad debe comprenderse de acuerdo con el principio de progresividad para cumplir con el objetivo correspondiente a la observancia del bloque de constitucionalidad y convencionalidad.

Finalmente, la Sala Superior concluyó que “la libertad de los partidos políticos para determinar, entre otras cuestiones, el procedimiento de selección de personas para la integración de fórmulas o listas de candidaturas debe realizarse en armonía con los principios de igualdad y paridad de género, así como con las reglas previstas para la asignación de candidaturas” (SUP-REC-100/2021).

En conclusión, se desestimaron los agravios y se reafirmó que los lineamientos y acciones afirmativas no violentan los principios de autodeterminación y autoorganización de los partidos políticos, pues son necesarias, no intervienen de forma injustificada, son razonables, proporcionales y adecuados a los fines pretendidos, así como constitucionalmente válidos para revertir los resultados desfavorables para las mujeres en el acceso a los cargos de elección popular.

VINCULACIÓN AL PODER LEGISLATIVO PARA REALIZAR REFORMAS LEGISLATIVAS

En los efectos del recurso SUP-RAP-21/2021 vinculan tanto al INE como al poder legislativo y tienen relevancia por dos cuestiones. Primero, en la literatura política se encuentra el debate sobre la división y soberanía de los poderes. La discusión sobre el papel que desempeña el Poder Judicial se remite a la contención o control que este hace sobre los otros poderes, particularmente el legislativo.

La literatura política -desde los clásicos del contractualismo, republicanism, constitucionalismo norteamericano o la escuela del realismo político- concebía al Poder Judicial como un poder de control. El papel de control deriva en el debate sobre la capacidad de interpretación del juez. En un extremo, se plantea que el juez solamente puede buscar soluciones en el marco de la ley. En el otro extremo, se plantea la denominada “creatividad judicial” donde el juez retoma de la ley una guía para solucionar conflictos y, si esta es insuficiente, el juez puede apartarse y construir soluciones.

En este debate teórico, se ha sumado la capacidad del Poder Judicial para establecer en sus sentencias la obligatoriedad de atender vacíos por parte del poder legislativo. Sin duda, el punto de referencia clásico contra esta discusión la encontramos en Carl Schmitt, quien plantea la supremacía del legislador en el sistema político. Pero más allá de estos debates, la realidad es que con mayor frecuencia se encuentran resoluciones judiciales que responsabilizan al poder legislativo para que atienda vacíos o contradicciones normativas.

El recurso SUP-RAP-21/2021 constituye un nuevo precedente del papel que desempeña el Poder Judicial, que no se limita a la interpretación normativa o a la creatividad del juzgador para construir soluciones, también puede hacer llamados al poder legislativo. Los precedentes jurisdiccionales en este sentido en México cada vez son más frecuentes, con mayor o menor rigidez.

En este marco, el proceso electoral 2020-2021 ofrece ejemplos de la función judicial como una fuente detonadora de la acción legislativa para reforzar las medidas afirmativas. No es la primera ocasión que esto sucede y, por ello, resulta indispensable observar otros precedentes como son los casos SUP-JDC-1282/2019 y SUP-REC-53/2021 y acumulados. Se requiere que la autoridad evalúe los alcances de las acciones afirmativas y el cumplimiento de los objetivos determinados mediante una metodología adecuada, a través de estudios segmentados y siempre con el criterio de transversalidad. Ello, a fin de determinar si es necesario realizar correcciones ante nuevos escenarios de discriminación, exclusión o necesidad de inclusión.

En el caso concreto, el INE debe verificar si las acciones implementadas logran sus objetivos e informar de esto al Congreso de la Unión, a fin de que determine las acciones que puedan incluirse en la legislación, a fin de implementar las que efectivamente estén aminorando los problemas sociales que generan la exclusión y discriminación hacia grupos en situación de desventaja.

Finalmente, se da vista al Congreso de la Unión para que, en el ámbito de sus atribuciones, lleve a cabo las acciones pertinentes, necesarias y suficientes, para garantizar a las personas mexicanas residentes en el extranjero el ejercicio pleno de sus derechos político-electorales,

por ejemplo, a través de la creación de la diputación migrante. El INE coadyuvará con el Congreso para tal efecto.

Asunto SUP-JDC-1282/2019 (Hidalgo)

En el estado de Hidalgo, un ciudadano consideró que la ausencia de una norma que obligue la postulación de personas con discapacidad a cargos de elección popular constituye una omisión legislativa por parte del Congreso de la entidad. Ante este agravio interpuso un juicio de protección en el Tribunal local. Este señaló la inexistencia de tal omisión toda vez que existe una Ley Integral para las Personas con Discapacidad del Estado de Hidalgo, la cual constituye una norma que obliga al estado a realizar políticas para promover condiciones de igualdad. Asimismo, señaló que el Congreso local no está obligado a crear normas relativas a cuotas como acciones afirmativas.

En el estudio del caso, la Sala Superior determinó que el Tribunal local realizó una determinación indebida sobre la existencia de la omisión legislativa en cuestión. Considerando los precedentes de los juicios SUP-JDC-281/2017, SUP-JDC-114/2017, SUP-JDC-109/2017, SUP-JDC-2665/2014, SUP-JDC-485/2014, SUP-JE-8/2014 y SUP-JRC-122/2013, se ha determinado que debe considerarse omisión legislativa de carácter concreto cuando: “el poder legislativo no cumple en un tiempo razonable o dentro del plazo determinado en la Constitución federal, un mandato concreto de legislar, impuesto expresa o implícitamente por la misma Ley Suprema” (SUP-JDC-1282/2019).

La omisión legislativa debe entenderse como el cumplimiento del mandato expreso “de hacer”; por tanto, si una autoridad, como el legislativo, no ejerce su función, genera un incumplimiento constitucional. En este sentido, el poder legislativo no tiene opciones para decidir si aprueba o no una norma a la que esta vinculada por mandato u obligación expresa en materia constitucional.

La Sala Superior recuerda que la SCJN ha establecido que el “1º constitucional debe interpretarse de manera conjunta con lo que dispone el artículo 133 de la Constitución, por lo que <el parámetro de análisis de este tipo de control [constitucional y convencional] que deberán ejercer todos los jueces del país, se integra>” (SUP-JDC-1282/2019).

Al observar la obligación del Estado mexicano de diseñar acciones afirmativas para personas con discapacidad que derivan de la *Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad* y en la *Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad*, el Congreso local debe observar este mandato de forma obligatoria.

En el caso de las personas con discapacidad, las autoridades tienen “obligaciones reforzadas” en términos del juicio ciudadano SUP-JDC-1150/2018 que señala:

Por tanto, esta Sala Superior considera que, en el caso particular del Estado de Zacatecas, las personas con discapacidad, como grupo de personas en situación vulnerable, deben ser sujetos de una protección reforzada para generar las condiciones necesarias para que puedan ejercer de forma plena y en condiciones de igualdad sus derechos entre otros los de carácter político-electoral.

En su estudio, resalta que la Sala Superior observó los datos de participación de las personas con discapacidad en el ejercicio de sus derechos político-electorales. Con base en datos del INE, 58,415 mujeres y 46,641 hombres con discapacidad acudieron a votar en el Proceso Electoral Federal 2017-2018. Se designaron a 1,963 personas con discapacidad como funcionarias y funcionarios de mesa directiva de casilla. En contraste, se registraron 61 candidaturas de personas con discapacidad (21 mujeres y 40 hombres), de las cuales 21 fueron suplentes y el resto propietarias. Lo anterior constituye el 0.33% de cargos que se eligieron. En consecuencia, solo se tiene constancia de una senadora con discapacidad motriz integrante de la LXIII Legislatura. En el caso concreto de Hidalgo, en la LXIV Legislatura federal se tiene registrado un diputado con discapacidad visual.

En este contexto, la Sala Superior llega a la conclusión de que implementar acciones afirmativas basadas en cuotas son el medio óptimo para lograr la participación de quienes se encuentran en situación de desigualdad histórica. En conclusión, “el Congreso local, como el Consejo General del Instituto Estatal Electoral de Hidalgo y las autoridades correspondientes, deberán asegurarse de que las personas con discapacidad que sean electas para cargos públicos cuenten con todo lo necesario para ejercer su mandato de modo plenamente accesible” (SUP-JDC-1282/2019).

En este caso, el estudio sobre la ausencia de una norma en beneficio de personas con discapacidad es una omisión legislativa que debe ser atendida por el legislador. El diseño normativo debe garantizar la participación de este grupo. La Sala Superior previó que en el caso de incumplimiento por parte del Congreso del Estado corresponde al Consejo General del Instituto Estatal Electoral de Hidalgo diseñar los lineamientos respectivos, que deberán ser expedidos con anterioridad a los 90 días previos al inicio de ese proceso electoral.

Asunto SUP-REC-53/2021 y acumulados (Oaxaca)

El Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca aprobó lineamientos para la postulación de candidaturas independientes. En estos, se incluía la forma en que las comunidades indígenas podrían postular candidaturas por el principio de mayoría relativa con base en su sistema normativo interno. El Acuerdo IEEPCO-CG-32/2020 fue impugnado y revocado por el Tribunal Local.

En seguimiento a la cadena impugnativa, los actores recurrieron a la Sala Regional Xalapa con el objetivo de hacer perdurar el acuerdo del instituto electoral. Sin embargo, la Sala Regional determinó ratificar la sentencia del Tribunal Local sobre dos argumentos centrales. El primero, la aplicación del derecho de consulta y consentimiento previo libre e informado, así como sus limitantes. En este tenor, se puede enmarcar el cuestionamiento que realizaron los actores para considerar la viabilidad de postular candidaturas independientes e implementar un proceso de consulta a comunidades indígenas en el contexto de la pandemia. El segundo, relativo a la temporalidad para la emisión de las acciones afirmativas.

Como se ha señalado en diversos precedentes dentro del proceso electoral 2020-2021 (SUP-REC-117/2021, SUP-REC-187/2021 y acumulados, SUP-REC-343/2020), la emisión de acciones afirmativas no actualiza los supuestos del artículo 105 de la Constitución Federal. Al ser medidas accesorias al proceso, no configuran cambios sustanciales a las reglas de los procesos electorales. En el caso concreto, el derecho ya existía desde 2015 y el instituto local solo se limitó a implementar su ejercicio a través de su facultad reglamentaria.

En cuanto a la aplicación del derecho a la consulta y de acuerdo con el estudio realizado por la Sala Superior: “la Sala Regional Xalapa parte de la premisa incorrecta de que todas las normas que hablen sobre comunidades indígenas deben ser consultadas” (SUP-REC-53/2021 y acumulados). En este caso resulta relevante señalar que la norma existe desde 2015 y en el año 2012 Secretaría de Asuntos Indígenas del Estado de Oaxaca realizó el proceso de consulta correspondiente. En consecuencia, la emisión de acciones afirmativas no requería de un nuevo proceso de consulta, además que los lineamientos del IEEPCO contienen procedimientos para hacer efectivo el derecho constitucional de la candidatura independiente indígena, mediante consulta.

Sobre el estudio que la Sala Regional realizó de la constitucionalidad relativa a las consultas para la inscripción de candidaturas independientes de comunidades indígenas y afrodescendientes en el contexto de la crisis sanitaria, se determinó que “la constitucionalidad o inconstitucionalidad de la disposición normativa y no si el ejercicio de un derecho puede o no ejercerse por las con-

diciones de facto que proporciona la pandemia” (SUP-REC-53/2021 y acumulados). Para la Sala Superior, el estudio de la constitucionalidad de esta medida no debe valorarse de esta forma, pues el análisis debe realizarse en abstracto.

Como consecuencia, la Sala Superior determinó la revocación de la sentencia impugnada y mantener los lineamientos. Dado el momento de su resolución, se estableció emitir una nueva convocatoria para incluir medidas a favor de personas indígenas y afromexicanas. Adicionalmente, vinculó al congreso local para realizar las modificaciones legales oportunas con el fin de reglamentar el derecho a la postulación de candidaturas independientes por parte de los pueblos y comunidades indígenas y

INCORPORACIÓN DE LA CIUDADANÍA MEXICANA RESIDENTE EN EL EXTRANJERO A LAS ACCIONES AFIRMATIVAS

El último punto que se aborda en el recurso SUP-RAP-21/2021 es la modificación al acuerdo INE/CGI8/2021 para atender los juicios ciudadanos que solicitaron la incorporación de la ciudadanía residente en el extranjero a las acciones afirmativas. En particular, los juicios ciudadanos 87 y 114. Estos dos planteaban como argumento central que, contrario a lo establecido en el acuerdo, como respuesta a las organizaciones, el Instituto sí cuenta con suficiente información para avanzar en la implementación de acciones afirmativas y, como consecuencia, excluir a la ciudadanía residente en el extranjero constituía una exclusión indebida. Adicionalmente, en los escritos, los actores solicitaban el “registro de dos fórmulas de candidaturas -una para cada género para atender el principio de paridad- en los primeros diez lugares de las listas de candidaturas de RP en cada una de las cinco circunscripciones electorales”.

En el estudio de fondo, la Sala Superior analiza tres aspectos sobre los cuales el Consejo General determinó obstáculos normativos que deberían ajustarse de forma previa. Para el Consejo General, los obstáculos se encontraban en materia de uso de reglas sobre comunicación política, uso de recursos y, con ello, financiamiento y fiscalización. La Sala Superior resolvió que los agravios planteados eran sustancialmente fundados.

En primer lugar, la Sala Superior estudió los requisitos de elegibilidad. Sobre el artículo 34 constitucional, se puede observar que la condición de migrante, de residente en el extranjero, no es un impedimento para el ejercicio de derechos. Por otro lado, en la revisión del artículo 55 constitucional, se identifica “Ser originario de la entidad federativa en que se lleve a cabo la elección o vecino de esta con residencia efectiva de más de seis meses anteriores a la fecha (en el caso de participar por el principio de MR) o alguna de las entidades que comprendan las circunscripciones plurinominales (en el caso de participar por el principio de RP)”.

El concepto de residencia efectiva que fuera materia de análisis en el caso Andrés Bermúdez (Tacher, 2019) fue analizado con una nueva perspectiva. La Sala Superior señaló que si bien este requisito podría constituir un impedimento el alcance de este término debe ser reinterpretado. De esta forma, se señala que “la Sala Superior se ha pronunciado, en repetidas ocasiones, en el sentido de que la finalidad de este requisito consiste en que exista una relación entre la persona representante o gobernante con la comunidad a la que pertenecen las y los electores” (SUP-RAP-21/2021).

De esta forma, interpretar la residencia efectiva como la base del vínculo entre representantes y representados no se limita a un aspecto meramente territorial, sino que habla de una relación más profunda. La Sala Superior reconoce el aporte que hace la comunidad mexicana en el extranjero a través de diversos aspectos como el envío de remesas⁶ ello es un ejemplo de que “el vínculo de esas personas con su país no se rompe al cruzar la frontera”.

En segundo lugar, la Sala Superior realiza el estudio sobre las reglas de campaña. En este sentido, la conclusión apunta a que la existencia de un obstáculo no puede ser un pretexto para no reconocer un derecho. En el caso, la Sala Superior analizaba la postulación por la vía de la representación proporcional. Este medio de postulación no implica que deba hacerse campaña, pues “al permitirse su participación por el principio de representación proporcional, no sería necesaria una campaña, aunque cuenten con el derecho a realizarla, conforme a los parámetros establecidos” (SUP-RAP-21/2021). Por lo tanto, no existe impedimento para ser postulado basado en limitaciones para hacer campañas.

El tercer punto centró el estudio de la fiscalización y el financiamiento de las campañas electorales. La Sala Superior determinó que las obligaciones de las personas candidatas no implica un trato diferenciado y se encuentran igualmente vinculados para todas las candidaturas. Por lo tanto, “el financiamiento operaría de la misma manera que para el resto de las y los candidatos y partidos políticos”.

En conclusión, la Sala Superior señaló que no existe imposibilidad alguna para que la ciudadanía residente en el extranjero pueda ser postulada por la vía de representación proporcional. En consecuencia, no se sostiene el argumento del INE en contra de emitir acciones afirmativas en favor de este grupo. Para la emisión de las acciones afirmativas, el INE debió observar los siguientes elementos:

⁶ En 2018 el 4.7 % de los hogares en México (1, 646, 253) recibieron remesas enviadas por esos migrantes y que en 2019 esas remesas llegaron a un máximo histórico, al alcanzar 36,049 mil millones de dólares, lo que representó un crecimiento del 7 % de la tasa anual (SUP-RAP-21/2021)

- Las formas en que las y los candidatos pueden cumplir con la vinculación con su estado de origen y la comunidad migrante.
- El número de candidaturas y circunscripciones por las que pueden participar, tomando en cuenta que únicamente solicitan hacerlo por el principio de representación proporcional.
- El lugar que deberán ocupar en la lista deberá estar dentro de los primeros diez lugares, como el resto de las medidas afirmativas implementadas para este proceso electoral.

La implementación de medidas para personas mexicanas residentes en el extranjero también se justifica por la urgente demanda de igualdad en los derechos. En otras palabras, igualdad frente a la ciudadanía mexicana, en lo general, y frente al resto de los grupos en situación de vulnerabilidad, en particular.

En acatamiento a la sentencia, el Consejo General del INE estableció en el Acuerdo INE/CGI60/2021 los criterios para el registro de al menos una fórmula de candidaturas por el principio de representación proporcional, en cada una de las cinco circunscripciones electorales para la ciudadanía mexicana residente en el extranjero. En estos criterios se estableció que el registro de candidaturas la ciudadanía debía cumplir con algunos de los siguientes elementos que acreditara su pertenencia a la comunidad migrante:

- Credencial para votar desde el extranjero o;
- Inscripción en la Lista Nominal de Electores Residentes en el Extranjero (LNRE) o;
- Membresía activa en organizaciones de migrantes y/o haber impulsado o promovido la defensa de los derechos de los migrantes o haber realizado acciones de promoción de actividades comunitarias o culturales entre la comunidad migrante o
- Cualquier otra documental que pudiera resultar idónea para acreditar el vínculo, sujeta a valoración de esta autoridad.

Con el nuevo acuerdo, el INE podía reconocer alguno de estos cuatro elementos como válido para el registro de candidaturas. Sin embargo, esto generó dudas entre la ciudadanía residente en el extranjero, pues se interpretaba que el tercer punto podría cubrirse por personas que no necesariamente fueran parte de la comunidad. El tercer punto se interpretaba en el sentido de considerar que el vínculo con la comunidad migrante se ampliara a personas residentes en México y que han realizado trabajo a favor de la comunidad migrante. Lo anterior generaba incertidumbre sobre la correcta representación de la comunidad. Por ello se presentaron diversos juicios ciudadanos para la protección de derechos, que se analizan en el siguiente apartado, así como el efecto en el proceso electoral y en la asignación final de escaños.

ESTUDIO DE RESOLUCIONES Y JUICIOS DE LA CIUDADANÍA RESIDENTE EN EL EXTRANJERO

En este apartado, se analizan los 72 casos que se resolvieron en la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación sobre asuntos relativos a la ciudadanía residente en el extranjero. El punto de partida es el acuerdo INE/CGI60/2021 en el que se acata la sentencia del recurso SUP-RAP-21/2021. La sentencia y el acuerdo son la base para el nacimiento jurídico de diputaciones migrantes a nivel federal, como resultado de la implementación de las acciones afirmativas.

En primer lugar, encontramos el juicio de la ciudadanía 346 y sus acumulados. Este juicio podría considerarse el tercer elemento de la acción afirmativa para la ciudadanía residente en el extranjero. Si el SUP-RAP-21/2021 implica su inclusión en las acciones afirmativas, el acuerdo INE/CGI60/2021 es la instrumentación de las medidas y el SUP-JDC-346/2021 es la especificidad de los procedimientos de representación. Se encuentra en esta sección toda vez que detona un conjunto de recursos y, podría decirse, se halla en él su raíz.

La problemática que mayor número de asuntos concentró fue la postulación de candidaturas de estas acciones afirmativas, relacionadas con los mecanismos de selección de los partidos y con el registro de candidaturas que pretendieron suplantar la acción afirmativa. El estudio de estos casos ofrece una perspectiva jurisdiccional para la evaluación de estas acciones afirmativas, distinta a la de los resultados electorales. Es una evaluación que permitirá ofrecer algunas puntualizaciones para garantizar la efectividad de la medida.

Se debe puntualizar que las diputaciones migrantes a nivel federal son distintas de las que se encuentran legisladas en Zacatecas, Ciudad de México, Guerrero y Oaxaca. A nivel federal, estamos frente a candidaturas postuladas en posiciones preferentes de la lista de representación proporcional. Son candidaturas que se encuentran en los primeros diez lugares de la lista y, aun cuando se ubicaran en la décima posición, las probabilidades de acceder al cargo son altas. En las entidades señaladas, la legislación contempla escaños reservados. Solamente Zacatecas contempla dos, las otras entidades contemplan solo uno.

En caso de legislar sobre estas figuras de representación, se deberá seleccionar cuál es la mejor fórmula para el acceso de grupos en situación de desventaja. Por la experiencia del proceso 2020-2021, se podrá afirmar que esta definición depende del tamaño del congreso en cuestión. Para congresos pequeños la mejor herramienta es reservar escaños. El caso de Nayarit es ejemplo de que un congreso pequeño con candidaturas preferentes no garantiza acceder. Mientras que, a nivel federal, las candidaturas preferentes lograron que 11 diputaciones de la ciudadanía residente en el extranjero tuvieran acceso a la Cámara de Diputados.

Entre los asuntos resueltos, se encuentra la solicitud presentada ante el OPLE de Puebla para implementar acciones afirmativas para migrantes. Como se ha observado en otros casos estatales se presentaron juicios ciudadanos ante la negativa de implementar acciones afirmativas para grupos de personas discriminadas, en desventaja o subrepresentados. En el caso que se presenta, hay un elemento característico sobre quienes tienen interés jurídico para solicitar acciones afirmativas.

Finalmente, se encuentran dos temas sin resolución y que son persistentes en el debate del ejercicio de derechos políticos desde el extranjero. Por un lado, el modelo de comunicación política. Desde la reforma de 2005, se excluyó la posibilidad de que partidos y candidatos puedan hacer campaña en extranjero. Las reformas al modelo de comunicación política de 2007-2008 cerraron toda posibilidad de hacerlo y el modelo de fiscalización de 2014 parece hacer aún más difícil un cambio en esta materia.

En el caso del ejercicio al voto pasivo y activo de la ciudadanía residente en el extranjero, los cuestionamientos siguen siendo: ¿Cómo puede ejercerse un voto informado? ¿Cómo conocerán los votantes en el extranjero las propuestas de partidos y candidaturas sin campañas políticas? Visto desde otra perspectiva: ¿Cómo lograrán las personas candidatas obtener el voto?

En el proceso electoral 2020-2021, la Diputación Migrante en la Ciudad de México abrió este debate nuevamente. En esa elección, la ciudadanía en el extranjero votó directamente por este escaño, pero sin que las personas candidatas pudieran hacer campaña fuera del país.

Finalmente, otro tema aún pendiente es la modalidad de votación, que sigue en litigio hasta la finalización de este proyecto. Si bien la legislación ha incorporado tres modalidades y el Consejo General tiene facultad para determinar la viabilidad de su instrumentación. En la elección de 2021, se combinaron dos modalidades: postal y electrónico por internet. Hasta el momento, la posibilidad de votar presencialmente no ha sido implementada. El tema sigue abierto y sigue pendiente, pero se puede apuntar que la Sala Superior ordenará un estudio a fondo de esta modalidad.

Asunto SUP-JDC-346 y acumulados.

Residencia como criterio para acceder a la acción afirmativa

El acuerdo INE/CGI60/2021, por el cual se acató la sentencia SUP-RAP-21/2021, determinó la obligación de los partidos políticos de postular al menos una fórmula de migrantes en cada una de sus listas de representación proporcional. Estas candidaturas se debieron presentar de forma que se garantizara, en la medida de lo posible, la paridad de género. De tal forma que la relación entre géneros sería de 3-2.

En cuanto a los requisitos para la postulación de candidaturas, el acuerdo establecía que las personas podían acreditar su pertenencia a la comunidad migrante a través de alguno de estos medios:

- Credencial para votar desde el extranjero o;
- Inscripción en la Lista Nominal de Electores Residentes en el Extranjero (LNRE) o;
- Membresía activa en organizaciones de migrantes y/o haber impulsado o promovido la defensa de los derechos de los migrantes o haber realizado acciones de promoción de actividades comunitarias o culturales entre la comunidad migrante o
- Cualquier otra documental que pudiera resultar idónea para acreditar el vínculo, sujeta a valoración de esta autoridad.

La tercera opción señalada abría una ambigüedad que podía interpretarse de dos formas. Una persona que hubiere sido migrante residente en el extranjero y que se encuentre en situación de retorno, o bien, quien sin ser residente en el extranjero, pero que demostrara trabajo a favor de esta comunidad podría ser postulada en esta acción afirmativa. Ante esto 17 personas, todas residentes en Estados Unidos, presentaron medios de impugnación al acuerdo.

Para las personas que impugnaron el acuerdo, el tercer criterio para el registro de candidaturas no necesariamente haría que se cumpliera con garantizar la efectiva representación de la ciudadanía en el extranjero. De acuerdo con las personas que impugnaron esto, abría la posibilidad de registrar candidaturas simuladas.

En el razonamiento de la Sala Superior, se recordó que la naturaleza de esta acción afirmativa consiste en enfrentar situaciones de discriminación estructural y, por lo tanto, genera condiciones desventajosas para el ejercicio de derecho:

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 (SUP-JDC-346/2021).

Por lo tanto, en el expediente SUP-JDC-346 y acumulados, la Sala Superior determinó corregir el acuerdo INE/CGI 60/2021. Con el objetivo de cumplir con la acción afirmativa migrante, las candidaturas únicamente podían registrarse si se trataba de personas residentes en el extranjero. La condición de residencia en el extranjero se debería acreditar con los documentos señalados por el INE o cualquier otro elemento que genere convicción, en plenitud de atribuciones del Instituto:

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 (SUP-JDC-346/2021).

Registro de Candidaturas

Uno de los principales problemas de implementar acciones afirmativas es el registro de candidaturas. Cuando la paridad de género se atendía a través de acciones afirmativas, estas fueron depurándose y mejorando los mecanismos para su implementación. Los principales problemas se centraban en la simulación de registros a través de postulaciones en posiciones desfavorables, registros con suplentes que eventualmente tomarían posesión (efecto Juanito).

En el caso de acciones afirmativas para grupos en situación de desventaja, discriminados o subrepresentados, las simulaciones proliferaron. En las postulaciones de candidaturas para personas indígenas, la autoadscripción sin calificación resultó en registros falsos. Paulatinamente se fue depurando el proceso hasta llegar a su calificación.

Por otro lado, se encuentran los procedimientos partidistas para dar cumplimiento a la postulación de candidaturas. Se debe determinar cuáles son los medios idóneos para este proceso. En el caso de las diputaciones migrantes, al postularse por la vía de la representación proporcional, el criterio de selección quedó en manos de las dirigencias partidistas.

Para el cumplimiento de las acciones afirmativas enfocadas a la ciudadanía residente en el extranjero, los partidos políticos contaron con poco tiempo para ajustar sus mecanismos de selección. Es importante recordar que el 24 de febrero se aprobó el recurso SUP-RAP-21/2021; las modificaciones realizadas al acuerdo INE/CGI60/2021 se realizaron el 24 de marzo en acatamiento al medio SUP-JDC-346/2021 y el límite para el registro de candidaturas se realizó el 3 de abril. En este contexto, se presentaron diversos recursos en contra de los medios de selección. Los casos se observan en dos formas. Un grupo contra las instancias partidistas. Otro grupo contra el Acuerdo INE/CG337/2021.

PROCESOS INTERNOS DE SELECCIÓN

En el caso de la ciudadanía mexicana residente en el extranjero, los partidos Morena y Acción Nacional fueron impugnados por su proceso de selección interno en cumplimiento a las acciones afirmativas. Morena fue el más impugnado por sus militantes con 7 asuntos. Acción Nacional fue impugnado en 5 casos.

Casos contra Morena

Para el cumplimiento de las acciones afirmativas, la Comisión Nacional de Elecciones de Morena publicó el 15 de marzo de 2021 el “ACUERDO DE LA COMISIÓN NACIONAL DE ELECCIONES DE MORENA POR EL QUE, EN CUMPLIMIENTO A LOS ACUERDOS INE/CG572/2020, INE/CGI8/2021 E INE/CGI60/2021 DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, SE GARANTIZA POPULAR CANDIDATURAS CON ACCIONES AFIRMATIVAS DENTRO DE LOS PRIMEROS DIEZ LUGARES DE LAS LISTAS CORRESPONDIENTES A LAS 5 CIRCUNSCRIPCIONES ELECTORALES PARA EL PROCESO ELECTORAL FEDERAL 2020-2021”.

En este acuerdo, la Comisión Nacional de Elecciones se reservó la postulación en los primeros diez lugares de las listas de representación proporcional. Con ello, se evitó realizar el procedimiento de insaculación establecido en los estatutos partidistas, debido a que ello no garantizaba el cumplimiento de acciones afirmativas.

Entre los actores que impugnaron los acuerdos de la Comisión Nacional de Elecciones se encuentra Martha García Alvarado, quien se ostentó como dirigente nacional de Morena exterior

y que fue la parte actora de los medios SUP-JDC-476-2021, SUP-JDC-699-2021, SUP-JDC-856-2021 y SUP-REC-442-2021. Todos los medios fueron radicados en ponencias distintas.

En el primer medio de impugnación, el agravio consistió en que la Comisión Nacional de Elecciones no tomó como base la lista que la actora presentó para la postulación de las candidaturas migrantes. En el caso SUP-JDC-476-2021, el medio fue reencauzado a la instancia partidista, toda vez que no se había agotado la misma. En la instancia partidista fue registrado con el expediente CNHJ-CM-813/2021 y se desechó el 14 de abril. Inconforme con esta resolución, nuevamente presentó un juicio ciudadano que se radicó en el expediente SUP-JDC-699-2021. En este caso, el recurso confirmó el acuerdo impugnado toda vez que se consideró que la promovente no demostró tener interés legítimo. El interés legítimo en este caso se consideró que la persona hubiera sido aspirante a la candidatura señalada.

A pesar de haber agotado los medios ante la Sala Superior, nuevamente se presentó para impugnar el asunto SUP-JDC-699-2021. El escrito de demanda se presentó en dos medios distintos, un juicio de protección de derechos y un recurso de reconsideración. Los escritos presentados fueron radicados con los números de expediente SUP-JDC-856-2021 y SUP-REC-442-2021, por lo que fueron acumulados al primero.

Por regla general, el desechamiento corresponde porque se cuestiona una sentencia dictada por la Sala Superior. Pero, en este caso resalta su desechamiento porque el juicio se presentó mediante el sistema de juicio en línea y este fue firmado digitalmente por un tercero (Ángel Barrientos Ortiz). Por lo tanto, se considera que el medio carece del requisito formal de firma autógrafa para autenticar la voluntad de Martha García Alvarado. En su caso, la actora es quien debió proceder a presentar el medio con su firma electrónica. El sistema requiere que la firma electrónica corresponda con el promovente. Esta consideración es coincidente con el juicio SUP-JDC-629/2021 también presentado contra Morena.

Por otro lado, se presentaron dos escritos en los cuales no se señala el medio de impugnación correspondiente. Estos escritos fueron registrados como asuntos generales 92 y 95. En ambos casos se impugna la selección de la candidatura por la acción afirmativa migrante en la cuarta circunscripción. Los asuntos fueron presentados directamente ante la Sala Superior, es decir, no agotaron la instancia partidista. Como resultado, se determinó reencauzar ambos escritos a la Comisión de Honestidad y Justicia de Morena donde fueron desechados por extemporáneos.

Finalmente, se encuentran los asuntos SUP-JDC-429-2021, SUP-JDC-483-2021 y SUP-JDC-629/2021. El primero de ellos se reencauzó a la instancia partidista por no haberse agotado el procedimiento interno. En la resolución correspondiente el partido determinó su desechamiento, por lo que la actora recurrió nuevamente a la autoridad jurisdiccional. En el segundo

medio con número SUP-JDC-629/2021, procedió su desechamiento toda vez que el medio fue presentado por firma electrónica por un tercero y no por la actora.

En el caso SUP-JDC-483-2021, se escindió. Una parte del asunto se reencauzó a la instancia partidista para que esta expusiera las razones por las cuales la persona promovente no fue postulada en la acción afirmativa migrante. La otra parte del asunto que impugnó la candidatura de correspondiente a la segunda circunscripción será expuesta más adelante.

Casos contra Acción Nacional

En el Partido Acción Nacional, se observan dos tipos de recursos presentados. El primero correspondiente al medio SUP-JDC-1040-2021, en el cual se impugna la decisión de la instancia partidista para registrar a los actores en las fórmulas de candidaturas a diputaciones federales migrantes. El segundo conjunto de recursos se abocó a impugnar el Acuerdo INE/CG337/2021 por el que, en ejercicio de la facultad supletoria, se registran las candidaturas de Diputaciones a al Congreso de la Unión por el principio de mayoría relativa, presentadas por los partidos políticos nacionales y coaliciones con registro vigente, así como las candidaturas a Diputadas y Diputados por el principio de representación proporcional con el fin de participar en el proceso electoral 2020-2021.

En el asunto SUP-JDC-1040-2021, la Sala Superior determinó desechar el asunto. Primero los actores se presentaron ante la Sala Regional Ciudad de México, pero esta, al hacer notar que se trataba de impugnaciones contra el registro de candidaturas federales, lo reencauzó. Una vez en la Sala Superior, se concluyó que la resolución del partido fue correcta toda vez que los actores presentaron sus recursos de forma extemporánea.

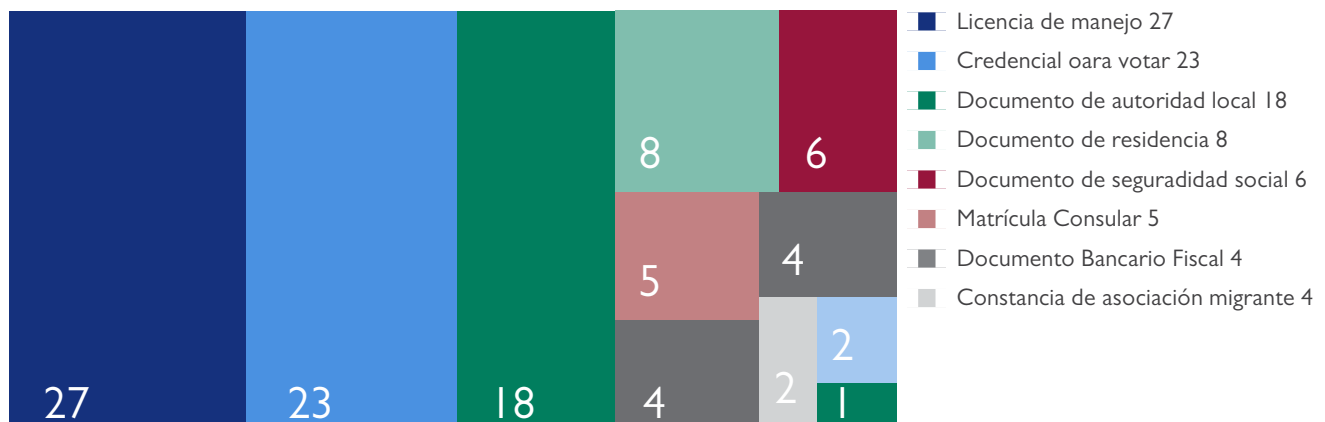
En el segundo conjunto de asuntos relativos al Acuerdo INE/CG337/2021, se encuentran al menos cinco en contra de las postulaciones del PAN. Pero en tres casos (los recursos SUP-JDC-742-2021, SUP-JDC-824-2021, SUP-JDC-934-2021), el actor promovente lo hizo en forma extemporánea por lo que se desecharon de plano.

RECURSOS EN CONTRA DEL ACUERDO INE/CG337/2021 EN MATERIA DE DOCUMENTACIÓN

Los cuatro grupos adicionales que se incorporaron en las acciones afirmativas en el proceso electoral 2020-2021 enfrentaban las mismas problemáticas. En particular para las personas residentes en el extranjero, el criterio central se encuentra en la residencia. Se abre una pregunta ¿Qué documentos son idóneos para demostrar esta calidad de residente en el extranjero?

La documentación presentada podría ser amplia y variada. Al momento del registro se presentaron 11 documentos distintos que buscaron acreditar la condición de residente en el extranjero, incluidos certificados que acreditaban doble nacionalidad. Este universo de documentos abrió la posibilidad de encontrar posibles candidaturas que suplantarán a las personas de este grupo. Los documentos más comunes fueron licencias de manejo, seguido de credenciales para votar expedidas en el extranjero y, en tercer lugar, documentos de identidad expedidos por alguna autoridad local. En el proceso se impugnaron 14% de las candidaturas.

DOCUMENTOS PRESENTADOS PARA EL REGISTRO DE CANDIDATURAS



Fuente: Fuente: Acuerdo INE/CG337/2021

Todas las impugnaciones tuvieron en común cuestionar la residencia efectiva de las personas candidatas. Tres impugnaciones se interpusieron contra candidaturas del PAN, dos contra el PRI, una contra el PT y dos contra Morena. Cuatro de los medios presentados prosperaron y obligaron la sustitución de candidaturas.

Los recursos que tuvieron como efecto la sustitución de candidaturas fueron los siguientes:

- SUP-JDC-483/2021 y acumulados
- SUP-JDC-559/2021
- SUP-JDC-648/2021 y acumulado

Al estudiar cada uno de estos recursos, podemos identificarlos criterios de la Sala Superior para determinar cuál es la documentación que corrobora si una persona candidata es, en efecto, residente en el extranjero.

Asunto SUP-JDC-483/2021 y acumulados

Este juicio acumuló 14 recursos presentados contra tres candidaturas, dos correspondientes al PRI y una de Morena. En específico, los registros de César Augusto Aguirre Sánchez, Sader Pedro Matar Orraca y Mirna Zabeida Maldonado Tapia, como candidatos a diputados federales por el principio de representación proporcional bajo la figura de la acción afirmativa migrante.

Caso Mirna Zebaida Maldonado

La candidata presentó para su registro una carta emitida por un club migrante. Dicha documentación no debió considerarse válida a la luz de la sentencia SUP-JDC-346-2021 y acumulados que determinó como documentos válidos para el registro de candidaturas migrantes los siguientes documentos:

- Credencial para Votar con Fotografía emitida en el extranjero
- Inscripción (actual o en el proceso 2017-2018) al Listado Nominal de Electores Residentes en el Extranjero
- Documentos que acrediten residencia en el extranjero, cuya validez debió ser evaluada por el INE

En su momento la Sala Superior señaló que la realización de acciones para el impulso de los derechos de este grupo, o cualquier prueba documental para acreditar el vínculo con esa comunidad, son elementos que sirven para determinar justamente ese vínculo; ello no implica la residencia fuera de México. Lo procedente es precisar la forma en la que se podrá acreditar la calidad de migrante. 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.

Para el registro, Morena buscó acreditar carácter de migrante mediante un escrito privado de fecha 25 de marzo de 2021, donde se refiere como asunto la Acreditación de Comprobante de domicilio, dirigido “A quien corresponda”, en el que se dice “Por este conducto hago constar que la C. Mirna Zabeida Maldonado Tapia, bajo protesta de decir verdad apercebido de las penas que incurren los falsos declarantes, manifiesto que tiene su domicilio en 2111 Almanor St. Oxnard Ca. 93036. Desde 2011 teniendo 10 años y tres meses viviendo en dicho domicilio. La presente se extiende a petición del solicitante.” Firmado por Rolando Carrillo, como Propietario del Inmueble; María G. Magaña y Claudia González como testigos.

Dicho documento fue pasado, supuestamente, ante el Notario Público de Ventura County, California, Rodolfo D. Camacho, por Rolando Carrillo, donde se aprecia la leyenda “A Notary Public or other officer completing this certificate verifies only the identity of the individual who signed the document, to which this certificate is attached, and not the truthfulness, accuracy or validity of that document”.

De acuerdo con la Sala Superior el documento es un indicio de que tiene ciertos años viviendo en un domicilio en EE. UU, pero no demuestra la residencia en el extranjero.

En contraste, en la documentación presentada para su registro se incluye:

- Solicitud de registro como candidata, en esta solicitud la candidata señala que tiene 30 años residiendo en Fresnillo, Zacatecas.
- Copia de comprobante de credencial de elector con domicilio ubicado en Fresnillo, Zacatecas
- Formulario de aceptación de candidatura. En este formulario se establece que su ocupación es de Diputada Federal por principio de Mayoría Relativa en el Distrito I.

Lo anterior permite concluir que Mirna Zabeida Maldonado Tapia, como diputada federal, reside en México y no en el extranjero. En consecuencia, la Sala Superior determinó que no se acredita la calidad de ciudadana migrante, residente en el extranjero.

Caso César Augusto Aguirre Sánchez

Dentro del mismo medio de impugnación, se resolvió la situación de dos candidaturas del PRI: Cesar Augusto Aguirre Sánchez, propietario en el número 10 de la primera circunscripción y Sader Pedro Matar Orraca, propietario en el número 10 de la segunda circunscripción. En este caso, solamente procedió la sustitución del primer candidato impugnado.

El problema no se centró en acreditar su residencia en el extranjero. Ello quedó demostrado plenamente al presentar credencial para votar expedida en sede diplomática. El punto es que siendo residente en el extranjero no es originario de las entidades que conforman la primera circunscripción. Así, la Sala Superior determinó lo siguiente:

Este candidato, aunque cumple con el requisito de ser mexicano residente en el exterior, no es originario de ninguno de los Estados que comprenden la primera circunscripción. Agrega

que, se sabe, por el propio dicho de Cesar Augusto Aguirre Sánchez, que es originario de Oaxaca, Estado que es parte de la tercera circunscripción.

Así, aducen que, Cesar Augusto Aguirre Sánchez es vecino de la ciudad de Passaic, Nueva Jersey, Estados Unidos de Norte América y es originario de Oaxaca, México (SUP-JDC-483/2021 y acumulados)

La Sala Superior determinó la sustitución de la candidatura en cuestión.

Asunto SUP-JDC-559/2021

En este recurso solamente se impugnó el registro de Jorge Alberto Nordhausen Carrizales como candidato migrante del PAN, a una diputación de representación proporcional por la acción afirmativa para personas migrantes, en el número 6, de la lista de la tercera circunscripción plurinominal.

Caso Jorge Alberto Nordhausen Carrizales

- Para su registro en la acción afirmativa correspondiente a la diputación migrante, el impugnado presentó los siguientes documentos:
- Copia certificada del acta de nacimiento de Jorge Alberto Nordhausen Carrizales, expedida por la ciudad de McAllen, Texas. Expedida el 12/noviembre/1975
- Copia certificada del diploma de licenciatura expedido por la Universidad de Texas en Austin
- Expedida el 19/diciembre/1998
- Copia certificada de la declaración de impuestos en E.E.U.U. de Jorge Alberto Nordhausen Carrizales, correspondiente al ejercicio fiscal 2016
- Copia certificada de la factura de los contadores Jorge Alberto Nordhausen Carrizales, por la fiscal 2016 en E.E.U.U. Expedida el 16/agosto/2018
- Copia certificada de la declaración de impuestos en E.E.U.U. de Jorge Alberto Nordhausen Carrizales, correspondiente al ejercicio fiscal 2017

- Copia certificada de la factura de los contadores Jorge Alberto Nordhausen Carrizales, por la fiscal 2017 en E.E.U.U. Expedida el 16/agosto/2018.
- Factura de la compañía de teléfono en E.E.U.U., dirigida a Jorge Alberto Nordhausen Carrizales. Expedida el 14/noviembre/2019.
- Copia certificada de la licencia de manejo del estado de Texas. Expedida el 9/enero/2020
- Copia certificada del estado de cuenta de banco en E.E.U.U., dirigida a Jorge Alberto Nordhausen Carrizales. Expedida el 25/marzo/2021.
- Factura de la compañía de luz de E.E.U.U., dirigida a Jorge Alberto Nordhausen Carrizales. Expedida el 2/diciembre/2021.

A partir de la documentación señalada, la Sala Superior concluyó que el impugnado radicó en Estados Unidos en los años previos a 1998 donde estudió una licenciatura. Que durante los años 2016 y 2017 declaró impuestos, sin embargo, no se señala la razón del pago referido, ni pueden desprenderse las actividades realizadas. Finalmente, que entre 2018 y 2021 recibió correspondencia por concepto de servicios en un domicilio ubicado en 2101 Jonquil Ave 7850., McAllen, Texas.

En consecuencia, se concluyó que solamente había indicios respecto a que estuvo en el extranjero en diversos periodos, pero no demuestran su residencia efectiva en los Estados Unidos en dichos periodos y, mucho menos, que actualmente resida allí.

En contraste, la Sala Superior estudió la situación del impugnado en tanto diputado local en Campeche. De acuerdo con la Constitución del Estado de Campeche, para ser diputado local, se requiere residencia de cinco años en la entidad y de un año en el municipio donde esté ubicado el distrito electoral de que se trate; y además exige que no se debe tener vecindad en otro estado.

De esta forma, al momento de su registro como candidato a diputado federal de representación por el PAN, se señaló como domicilio de Jorge Alberto Nordhausen Carrizales el ubicado en calle 22, número 182 A, colonia Pallas, Carmen, Campeche, C.P. 24140 y afirmó tener 24 años residiendo en el domicilio. Para su registro, presentó credencial para votar con fotografía en la que se señala el domicilio en la ciudad de Carmen, Campeche.

Por otro lado, su actividad política previa genera evidencia que el impugnado ha residido en Campeche desde 2012 y hasta 2016, pues se encuentran precedentes de su intervención en

diversos medios de impugnación ante la Sala Xalapa de este TEPJF (SX-JDC-1184/2012 y acumulados, SX-JDC-383/2015, SX-JDC-473/2016).

La Sala Superior llegó a la determinación que el cúmulo de pruebas permiten concluir que el impugnado es diputado en Campeche y reside en esa entidad, que los documentos que aportó para demostrar su residencia en el extranjero pueden desvirtuar esa conclusión, ya que solamente constituyen indicios de que en años anteriores residió en el extranjero y no demuestran, fehacientemente que en la actualidad resida efectivamente fuera del país.

Asunto SUP-JDC-648/2021 y acumulado

En este recurso, se impugnaron las candidaturas del PAN en forma genérica sin señalar en específico cuáles correspondían, en su caso, a la acción afirmativa para migrantes residentes en el extranjero. Sin embargo, el actor sí logra apuntar una candidatura registrada en esta acción afirmativa y la cual es sujeta de estudio.

Caso Karla Karina Osuna Carranco

La candidata registrada en la acción afirmativa para migrantes. El actor señala que la candidata fue diputada federal en 2015-2018, con domicilio en Coahuila; que para su registro presentó credencial de elector con domicilio en Coahuila y no se encuentra en el listado nominal de personas residentes en el extranjero. Adicionalmente, presenta como prueba documentos que acreditan que la candidata es funcionaria del PAN y, que, de acuerdo con su perfil de Facebook, nunca ha sido migrante.

La impugnada se presentó en el juicio como tercera interesada. Para corroborar que es residente en el extranjero un contrato de arrendamiento de un domicilio ubicado en “2697 CROWN POINT DR EAGLE PASS TX78852”. Además, señaló que el INE no le requirió documentación adicional y no era su responsabilidad presentar documentos adicionales. Por lo que presentó pruebas ante la Sala Superior correspondientes en:

- Presunta cartilla de vacunación contra la COVID-19 identificada como “COVID-19 Vaccination Record Card” con fechas “3/24/21” y “4-21-21”.
- Formulario de vacunación identificado como “COVID-19 Vaccination Consent Form” de fecha “03/24/2021”

- Formato de pago de consumo de electricidad a nombre de Carlos Osuna Dávila y precisa como dirección “2697 CROWN POINT DR EAGLE PASS TX78852”, de fecha de facturación “04/22/2021”.
- Formato de pago de consumo de electricidad a nombre de Carlos Osuna Dávila y precisa como dirección “2697 CROWN POINT DR EAGLE PASS TX78852”, de fecha “03/23/2021”.
- res presuntas boletas de calificaciones de quienes dice son sus hijos, en los cuales se señala como dirección “2697 CROWN POINT DR EAGLE PASS TX78852”, sin fecha de expedición.

Con ello la candidata impugnada pretendió demostrar que junto con sus hijos y esposo tiene residencia habitual en Texas. Sin embargo, la Sala Superior señaló que las pruebas generan “Un indicio leve de que, la candidata suscribió un contrato de arrendamiento por cinco años, en un inmueble ubicado en Texas, Estados Unidos, también se consideró un indicio leve que los presuntos hijos de la candidata estudian en el extranjero. En consecuencia, la documentación no se refiere a la residencia en el extranjero de la candidata” (SUP-JDC-648/2021 y acumulado).

En contraste la documentación que integra el expediente de registro de la candidata correspondientes con:

- Solicitud de registro de la candidatura en el que señala como domicilio “MADERO 325, COL. CENTRO, NAVA, COAHUILA, 26170” y precisa residencia de 38 años
- Credencial de elector expedida en 2016 y con domicilio en “C FRANCISCO I MADERO 325 COL CENTRO 26170 NAVA, COAH.”

Ambos documentos fueron considerados como indicios fuertes que generan convicción de que la impugnada ha residido por lo menos 37 años en el estado de Coahuila y que además coincide con su edad.

La Sala Superior señaló que no se puede considerar válida una candidatura por acción afirmativa migrante por el mero hecho de que una persona resida en el país del cual es originario y se deba trasladar diaria y temporalmente al extranjero, a fin de cumplir una actividad laboral, académica, profesional o de cualquier otra índole. Tampoco se puede considerar que se cumple el requisito de tener una candidatura por acción afirmativa migrante por el hecho de que la persona tenga parientes que estudien, trabajen o residan en el extranjero.

En ese sentido, es insuficiente que se pretenda acreditar esa calidad a través de terceras personas con las que se tenga vínculo, porque la residencia en el extranjero es un requisito inherente de la persona que pretende contender por la acción afirmativa migrante.

Acciones Afirmativas y Principio de Paridad

En el desarrollo de las acciones afirmativas, se planteó la posible colisión de derechos entre la paridad de género y la inclusión de otros grupos beneficiados de las acciones afirmativas. Una vez que el principio de paridad sustantiva se ha elevado a rango constitucional, este debate parecía haber dejado de tener sustancia. Sin embargo, en el proceso electoral 2020-2021, con la inclusión de cinco grupos en la implementación de medidas afirmativas fue necesario hacer una revisión de los criterios que han ponderado que las acciones afirmativas no afectan el principio de paridad.

Los diversos precedentes sostienen que las acciones afirmativas y la paridad son medidas que potencian la participación y representación de mujeres y personas que pertenecen a grupos vulnerables. La implementación de cuotas para grupos vulnerables no pone en riesgo la integración paritaria, pues estas acciones afirmativas deben incorporarse por igual para hombres que para mujeres.

En este marco se analizan los asuntos SUP-JDC-815-2021 y acumulado, y SUP-REC-1222/2021 y acumulados. En el caso del juicio ciudadano en estudio se trata de la continuación del juicio ciudadano 559 que determinó la inelegibilidad de Jorge Nordhausen por la acción afirmativa migrante. El Partido Acción Nacional procedió a realizar la sustitución de la candidatura y en cumplimiento postuló a Catia Nordhausen. El debate se centra en la configuración de la lista de candidaturas de representación proporcional de forma alternada entre géneros, por lo que la postulación de una mujer en sustitución de un hombre modifica este principio.

En el asunto SUP-REC-1222/2021 y acumulados, referente a la distribución de escaños en el Congreso de Nayarit, se encuentra una colisión de acciones afirmativas. En este caso, la legislación establece que los partidos políticos deben postular candidaturas indígenas y, para este proceso electoral, el OPLE determinó emitir una acción afirmativa para residentes en el extranjero. En el estudio del caso la Sala Superior debió determinar el orden de las acciones afirmativas en conjunto con la observancia al principio de paridad.

Caso Catia Nordhausen

La postulación de Jorge Alberto Nordhausen Carrizales por la acción afirmativa migrante en la sexta posición por la tercera circunscripción electoral fue impugnada en el asunto SUP-JDC-559/2021. En la resolución del juicio ciudadano, la Sala Superior determinó revocar el registro, dado que no se acreditaba su condición de residente en el extranjero. Y se ordenó al PAN realizar la sustitución.

El PAN, en acatamiento a la sentencia de la Sala Superior, registró como candidata a Cathya Nordhausen Carrizales. Sin embargo, el INE a través del secretario ejecutivo dio respuesta a la solicitud negando el mismo. El INE sostuvo que la postulación de Cathya Nordhausen era contraria a lo establecido en el artículo 41 de la Constitución Federal en lo relativo al principio de paridad de género en sus tres vertientes: vertical, horizontal y transversal. En este sentido, consideraba este registro contrario al párrafo segundo del artículo 53 constitucional que establece la postulación alternada de las listas de representación proporcional entre hombres y mujeres. Además de considerarse contrarios a la LGIPE en sus artículos 3 y 234 párrafo I, que son consecuentes de los principios constitucionales. Finalmente, contrario también al Acuerdo INE/CG572/2020 que opera la alternancia de género en el proceso electoral 2020-2021. En consecuencia, otorgó un plazo de 48 horas para proceder a una nueva sustitución.

El juicio ciudadano interpuesto por la actora fue acumulado al SUP-RAP-119/2021 interpuesto por el PAN, que en el mismo sentido sostuvieron la legalidad del registro. La Sala Superior en el estudio del caso observa dos factores. El primero, y que se convirtió en el elemento principal, la facultad del secretario ejecutivo para dar respuesta sobre el registro de postulación que realizan los partidos políticos. El segundo, el cumplimiento efectivo de los principios aludidos en la respuesta del secretario ejecutivo.

En el primer tema, la Sala Superior señala que no es facultad del secretario ejecutivo hacer interpretaciones normativas respecto a la regla de paridad. En este sentido, la fundamentación legal sobre la que se basa la negativa del registro resulta insuficiente e inoperante. Es insuficiente dado que el artículo 239 de la LGIPE no sustenta la facultad secretario ejecutivo para verificar el principio de paridad en la postulación de candidaturas. Al mismo tiempo es inoperante pues el artículo 238 de la LGIPE se centra en requisitos de carácter legal y no versa sobre la paridad que, como se ha mencionado, es un principio constitucional.

En el segundo tema, la Sala Superior retoma que en el escrito de demanda se sostiene que el principio de paridad constituye un piso mínimo y no restrictivo. Esto se ha sostenido en la jurisprudencia 11/2018 con rubro “PARIDAD DE GÉNERO. LA INTERPRETACIÓN Y APLICACIÓN DE LAS ACCIONES AFIRMATIVAS DEBE PROCURAR EL MAYOR BENEFICIO PARA LAS

MUJERES”, en la cual se establece que la paridad y las acciones afirmativas de género, al ser medidas preferenciales a favor de las mujeres, deben interpretarse y aplicarse procurando su mayor beneficio, a partir de adoptar una perspectiva de la paridad como un mandato de optimización flexible que admite una participación mayor de mujeres que aquella que la entiende estrictamente en términos cuantitativos, como cincuenta por ciento de hombres y cincuenta por ciento de mujeres.

Finalmente, la Sala Superior resolvió que la competencia constituye un requisito fundamental para la validez de los actos de autoridad. El secretario ejecutivo no es competente para interpretar el principio de paridad y en consecuencia no es competente para revocar el registro de candidaturas. Sus facultades en materia de registro se centran en dar cuenta al Consejo General “para que sea este quien, en ejercicio de sus facultades y en plenitud de atribuciones, analice la propuesta de sustitución presentada por el PAN y se pronuncie sobre su procedencia”.

Por lo tanto, el oficio quedó insubsistente y se determinó el registro correspondiente. Con ello la lista del PAN en la tercera circunscripción quedó conformada de la siguiente forma:

| TABLA 3. RELACIÓN FINAL DE CANDIDATURAS DE ACCIÓN NACIONAL EN LA TERCERA CIRCUNSCRIPCIÓN | | |
|--|------------------------------------|------------------------------------|
| No. de lista | Propietario | Suplente |
| 1 | Escudero Fabre María Del Carmen | Escudero Fabre Laura Patricia |
| 2 | Valenzuela González Carlos Alberto | Ramiro Velázquez Faustino |
| 3 | Bolio Pinelo Kathia María | Pool Ake Selene Arely |
| 4 | Lixa Abimerhi José Elías | Vales Ramírez Erik Ricardo |
| 5 | Hernández Escobar Alma Rosa | González Cruz Karla Verónica |
| 6 | Nordhausen Carrizales Cathya | Alarcón Aguilera Ana Karen |
| 7 | Solís Salazar Eugenia Guadalupe | Rodríguez Ocejo Mercedes Guadalupe |
| 8 | Mendoza Reyes Juan | Rubio Heredia Perfecto |
| 9 | Ley Mendoza Ana Deisy | Díaz Ovalle Victoria |
| 10 | Rodríguez Prats Juan José | Pérez Hernández Ricard |

Fuente: Acuerdo INE/CGI 443/2021

Como nota final, en la asignación de diputaciones por el principio de representación proporcional al PAN, se le asignaron los primeros cinco lugares en la tercera circunscripción de acuerdo

con Acuerdo INE/CGI 443/2021. Esta asignación fue impugnada en el asunto SUP-REC-1431-2021 al cuestionar la elegibilidad de Cathya Nordhausen Carrizales como candidata migrante. Recurso que fue desechado toda vez que la candidata no logró acceder al escaño correspondiente y el recurso careció de materia.

Diputación Migrante en Nayarit

En Nayarit, el Congreso del Estado aprobó modificaciones constitucionales para incorporar esta figura de representación. A diferencia de entidades como Zacatecas o Ciudad de México, en Nayarit no se estableció un escaño reservado. La figura se incorporó como una candidatura preferente. La candidatura migrante debe registrarse dentro de los primeros seis lugares del listado de candidaturas de representación proporcional. En el estado la lista se conforma por doce candidaturas. En principio, esta candidatura podría tener probabilidades de acceder, pero no tiene un escaño garantizado.

Para el proceso electoral 2020-2021 el Instituto Estatal Electoral de Nayarit emitió el acuerdo IEEN-CLE-186/2021 por el cual se establecieron los lineamientos para cumplir con el mandato constitucional en el estado. Estos lineamientos establecían dos elementos que fueron materia de estudio por parte de la Sala Superior en el asunto SUP-REC-1222/2021 y acumulados. El primer tema consiste en la obligatoriedad de registrar una fórmula migrante como requisito sine qua non para que los partidos pudieran participar en la asignación de diputaciones de representación proporcional. El segundo tema se relaciona con el proceso de asignación de escaños. Este tema se refiere a ajustar y, en su caso, armonizar el principio de paridad con la asignación de diputaciones a las acciones afirmativas de migrantes y de indígenas.

- Obligatoriedad en la postulación de acciones afirmativas

Los recursos acumulados SUP-REC-1233/2021 y SUP-REC-1232/20221, interpuestos por Graciela de la Luz Domínguez y el Partido Movimiento Levántate para Nayarit, señalaron que la Sala Regional Guadalajara había realizado una interpretación inconstitucional sobre la obligatoriedad de postular una fórmula de candidaturas migrantes para acceder a los escaños de representación proporcional. La interpretación contravenía los artículos 54 y 116 de la Constitución Federal. Por otro lado, el candidato del Partido Redes Sociales Progresistas, Francisco Javier Mariscal Jiménez, señaló en el recurso SUP-REC-1245/2021 que tanto Movimiento Ciudadano como Morena habrían incumplido esta obligación pues solamente registraron candidaturas titulares, pues las suplencias de ambos partidos no fueron aceptadas. En este último caso la Sala Superior determinó inoperantes los agravios.

En el estudio del caso la Sala Superior realizó un estudio de constitucionalidad de la constitución local, la ley electoral del estado y el acuerdo del OPLE. Este mismo estudio se hizo a la luz del test de validez de las acciones afirmativas fundamentada en su racionalidad, validez en su finalidad, idoneidad y proporcionalidad.

El primer aspecto relevante que señala la Sala Superior es reconocer que la Constitución Federal ha establecido que las entidades federativas cuentan con la potestad de configuración legislativa (artículos 122 y 124 CPEUM). Esta potestad ha sido reconocida por la Suprema Corte y la propia Sala Superior en múltiples precedentes y criterios jurisprudenciales. Lo anterior se traduce en la libertad que tienen las entidades para desarrollar sus propias fórmulas de asignación de representación proporcional y cuyos únicos límites son los criterios de sobre y subrepresentación.

Por lo anterior, si la Constitución local establece como principio las disposiciones que establezca la ley electoral migrante para la asignación de escaños de representación proporcional, entonces la ley cuenta con el amparo constitucional para determinar particularidades. Así, si la Ley Electoral local establece la obligatoriedad de postular candidaturas migrantes para la asignación de escaños de representación proporcional en los primeros seis lugares, esta obligatoriedad es constitucionalmente válida.

En ese sentido, el incumplimiento de diversas obligaciones establecidas en la legislación por parte del partido local Movimiento Levántate por Nayarit hace procedente la cancelación de su derecho de asignación de escaños por esta vía. De acuerdo con el estudio de la Sala, el partido incumplió con la fórmula migrante y, en consecuencia, fue requerido “dejando únicamente a las dos primeras fórmulas, pero requiriendo que las sustituyera por personas de extracción indígena, el cual tampoco fue atendido por lo que canceló la segunda de las fórmulas” (SUP-REC-1222/2021 y acumulados).

Finalmente, en el estudio de proporcionalidad realizado la Sala Superior concluyó que la acción afirmativa si persigue un fin constitucionalmente válido y supera los requisitos correspondientes a las acciones afirmativas. Su finalidad es constitucional válida pues “la candidatura migrante tiene como finalidad facilitar a las personas migrantes el acceso al procedimiento de asignación de diputaciones de RP, a fin de que tengan un portavoz de sus necesidades e intereses” (SUP-REC-1222/2021 y acumulados).

La medida es idónea en tanto la obligación de postular al menos una candidatura migrante por cada partido político está vinculada con el fin que persigue. La medida es necesaria porque potencia las posibilidades de que existan candidaturas migrantes. Finalmente, se reconoce como correcta la determinación de la Sala Guadalajara “en el sentido que de una interpretación gramatical y sistemática se advertía que se trataba de un requisito para poder tener acceso a la

asignación de diputaciones y al encontrarse dichas normas dentro de la libertad configurativa del poder legislativo local y la intervención resulta razonable, se califican de infundados los agravios de los recurrentes” (SUP-REC-1222/2021 y acumulados).

- Asignación de escaños y armonización de principios

La segunda temática que involucró la diputación migrante consistió en el proceso de asignación de escaños. En esta temática la Sala Superior revisó los asuntos SUP-REC-1234/2021 y SUP-REC-1235/2021. El punto central fue determinar el orden de prelación y obligatoriedad entre acciones afirmativas para personas indígenas, migrantes y la paridad.

Como se señaló, los artículos 27 de la Constitución local y 21 de la Ley Electoral local establecen la obligatoriedad de postular una candidatura migrante dentro de las primeras seis posiciones de la lista de representación proporcional de cada partido político. Es decir, se trata de una candidatura preferente. Sin embargo, para la Sala Superior esta posición preferente no se traduce en que dicha candidatura fuera un escaño reservado.

En el caso concreto, el OPLE estudió la asignación de dos fórmulas presentadas como acciones afirmativas: candidaturas indígenas y migrantes. Para realizar el ajuste necesario de asignación se consideró al partido con el mayor número de asignaciones. Dado que Morena obtuvo 10 diputaciones de mayoría relativa y en la asignación de representación proporcional le correspondieron dos, debía ser este partido al que se aplicarían los ajustes correspondientes.

La lista de Morena estaba conformada de la siguiente forma:

Posición 1. Mujer (derivado de la obligatoriedad de género para encabezar las listas)

Posición 2. Candidatura Migrante (hombre)

Posición 3. Mujer

Posición 4. Candidatura indígena (hombre)

Para asignar los dos escaños de Morena y reservar los escaños de migrante e indígena el OPLE modificó la asignación para quedar de la siguiente forma:

Posición 1. Candidatura Migrante (hombre)

Posición 2. Mujer (derivado de la obligatoriedad de género para encabezar las listas)

Posición 3. Candidatura indígena (hombre)

Posición 4. Mujer

Esta asignación fue revocada por el Tribunal local. En su estudio el Tribunal sostuvo que la candidatura migrante solamente es obligatoria para acceder al reparto de escaños de representación proporcional y es preferente por ubicarse en los primeros seis lugares de la lista. Sin embargo, su situación preferente no la hace obligatoria. En contraste, la asignación de la diputación indígena si es un escaño reservado, por lo tanto, obligatorio. En consecuencia, se realizó el ajuste correspondiente.

Posición 1. Mujer (derivado de la obligatoriedad de género para encabezar las listas)

Posición 2. Candidatura indígena (hombre)

Posición 3. Mujer

Posición 4. Candidatura Migrante (hombre)

Inconforme con la resolución del Tribunal local el asunto escaló a la Sala Regional. Esta Sala revocó la decisión del Tribunal local y retrocedió a la asignación realizada por el OPLE.

La cadena impugnativa que derivó en el recurso estudiado por la Sala Superior se centró en esclarecer que fórmula de acción afirmativa es obligatoria sin afectar el principio de paridad. Es decir, la primera fórmula correspondiente a mujeres queda sin alteración y solamente se definiría la segunda posición: candidatura migrante o candidatura indígena.

Como señaló el Tribunal local la diputación migrante es en realidad una candidatura preferente y no escaño reservado. Si bien la constitución local reconoce su obligatoriedad de registro, ello no se traduce en obligatoriedad de asignación. Por el contrario, la constitución local si prevé la obligatoriedad de asignar la candidatura migrante. La legislación establece que el Congreso del estado debe contar con una representación indígena, es decir, en este caso si es un escaño reservado.

La Sala Superior determinó, primero, que el principio de paridad es intocable “tomando en cuenta, además, que se previó que los partidos deberían encabezar sus listas de RP con mujeres”

(SUP-REC-1222/2021 y acumulados). Segundo, entre la diputación migrante y la diputación indígena existe una diferencia sustantiva, la primera es una candidatura preferente, la segunda es un escaño reservado. Por lo tanto, la asignación final fue la siguiente:

Posición 1. Mujer (derivado de la obligatoriedad de género para encabezar las listas)

Posición 2. Candidatura indígena (hombre)

Posición 3. Mujer

Posición 4. Candidatura Migrante (hombre)

La Sala Superior reconoce el valor que tienen las acciones afirmativas para migrantes, sin embargo, en el estudio del caso se observó insuficiente para garantizar su acceso al Congreso local. Así se ordenó “al OPLE tomar las medidas necesarias para que en los subsecuentes procesos electorales genere las condiciones que maximicen la efectividad de la acción afirmativa migrante, el Instituto local debe garantizar las medidas necesarias que aseguren la efectiva representación de las personas migrantes en la asignación de diputaciones por RP” (SUP-REC-1222/2021 y acumulados).

Solicitud de acciones afirmativas en Puebla

Los precedentes en materia de acciones afirmativas han servido para la movilización de actores sociales y políticos pertenecientes a diversos grupos en busca de medidas que los incorporen. En el asunto SUP-RAP-21/2021 los actores mostraron que desde la firma de un convenio de colaboración con el INE se acordó realizar actividades tendientes a impulsar acciones afirmativas para migrantes. Este es el contexto del asunto SUP-JDC-341-2021 y acumulado, que fue reencauzado a la Sala Regional Ciudad de México y resuelto en el expediente SCM-JDC-425/2021 y acumulado.

En este asunto resalta otro elemento de contexto. La Sala Regional resolvió una vez que se contaba con el precedente del asunto correspondiente con la Diputación Migrante en el expediente SCM-JDC-227/2021. Por lo que la resolución de este caso es un contraste de criterios a considerar en la emisión de acciones afirmativas.

En el caso la organización Fuerza Migrante solicitó al OPLE de Puebla que se dictaran acciones afirmativas para migrantes. En concreto que se emitiera un acuerdo para implementar una diputación migrante. La solicitud se realizó en julio de 2019. Sin embargo, el Instituto no dio res-

puesta a la organización. La persona que se ostentó como representante legal reiteró su solicitud a nombre de la organización Iniciativa Migrante en octubre del mismo año. Nuevamente, ante la falta de respuesta en octubre de 2020 el mismo ciudadano reiteró su solicitud. Aunque el proceso electoral 2020-2021 en Puebla inició el 3 de noviembre de 2020, la respuesta del instituto se expuso en el Acuerdo CG/AC-028/2021 emitido el 8 de marzo de 2021.

Ante la respuesta recibida, los ciudadanos acudieron per saltum ante la Sala Superior quedando registrados en el expediente SUP-JDC-341-2021 y acumulado. Sin embargo, a consideración de la Sala Superior el argumento sostenido sobre el retraso en la respuesta obtenida y que esta se emitió en el desarrollo del proceso electoral no era causa suficiente para atenderse por esta vía y, en consecuencia:

La competencia de la Sala CDMX para el análisis de los asuntos implica que es la autoridad jurisdiccional que debe valorar la solicitud de que se exceptúe el requisito de definitividad, de modo que las impugnaciones se conozcan mediante el salto de la instancia local (per saltum). Además, no se advierten elementos que justifiquen la atracción de las impugnaciones por parte de esta Sala Superior. (SUP-JDC-341-2021 y acumulado)

En la Sala Regional los expedientes SCM-JDC-425/2021 y acumulado el estudio de fondo versó sobre las facultades del OPLE para emitir una acción afirmativa de esta naturaleza. Se debe precisar que la solicitud se enfocó a solicitar la implementación de una diputación migrante no de una candidatura migrante. Como se ha visto en los casos de Ciudad de México y Nayarit las diferencias entre escaños reservados y candidaturas preferentes son sustantivos.

En el caso en estudio la Sala Regional señaló que:

para la configuración normativa de la figura de la diputación migrante, se requiere el ejercicio de la actividad legislativa del Estado de origen que permita reconocerles derechos a votar y ser votadas y votados en las elecciones a las personas residentes en el extranjero, que cuenten con un carácter de originarias del Estado legislador. (SCM-JDC-425/2021 y acumulado)

A diferencia de lo acontecido en la Ciudad de México donde la Sala Regional estudió la derogación de la figura de diputación migrante, en este caso la figura no existe en el marco jurídico estatal. Por otro lado, en la Ciudad de México la Constitución expresamente señala que las personas originarias de la entidad aún residiendo fuera del país cuentan con derecho a votar y ser votadas. En cambio, en Puebla el ejercicio al derecho pasivo se encuentra restringido toda vez que para la ciudadanía residente en el extranjero “no existe de manera expresa un reconocimiento a dicha calidad, ni alusión alguna de que las personas residentes en el extranjero deben

gozar de los derechos a votar y a ser votadas y votados en elecciones locales” (SCM-JDC-425/2021 y acumulado).

La Sala Regional encuentra que existe un impedimento normativo para que el OPLE pueda operar bajo la figura de acción afirmativa una diputación para migrantes residentes en el extranjero, “porque para que acciones afirmativas como la que se plantea puedan adquirir vigencia y materialización, exigen un soporte normativo, así como un desarrollo fáctico instrumental proclive para favorecer ese derecho” (SCM-JDC-425/2021 y acumulado). En consecuencia, el recurso fue declarado infundado.

Sin embargo, la sentencia de la Sala Regional abre una ventana para la inclusión futura de diputaciones migrantes toda vez que en su resolutivo establece que:

lo conducente es vincular al Congreso del Estado de Puebla a fin de que, en el marco de sus atribuciones y representación democrática, sea quien se pronuncie sobre la viabilidad de implementar la figura de la diputación migrante en esa entidad federativa para el próximo proceso electoral, para lo cual se otorga un plazo de cuarenta días después de la toma de protesta de la nueva integración de esa soberanía a propósito de los comicios en curso en esa entidad, debiendo informar su decisión a esta Sala Regional dentro de los cinco días hábiles posteriores a que tome la resolución que corresponda (SCM-JDC-425/2021 y acumulado).

Como se puede apreciar nos encontramos ante un asunto que deriva en la vinculación al Congreso estatal para legislar en la materia. Esta vinculación además establece un plazo determinado para llevar a cabo dicha reforma normativa.

Campañas electorales

Uno de los temas controvertidos sobre el ejercicio de derechos políticos extraterritoriales corresponde con el derecho a la información y el modelo de comunicación política. Desde la reforma de 2005 que incorporó el derecho a votar se estableció la prohibición expresa de realizar actos de campaña en el extranjero y “refrendaba la prohibición a los partidos de destinar parte del financiamiento a realizar actividades ordinarias o de campaña fuera del territorio nacional” (Tacher 2019).

Desde la promulgación de esta reforma se presentó un recurso ante la Sala Superior para cuestionar esta determinación. En el asunto SUP-JDC-573/2005 se determinó que el actor carecía de interés jurídico para impugnar. En este asunto el Magistrado José de Jesús Orozco Henríquez emitió un voto particular en que consideró que:

Los ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero tienen derecho a recibir una explicación acerca de si las aparentes restricciones a su libertad de información impuestas por los lineamientos impugnados son o no legítimas, a la luz del marco constitucional o legal, habida cuenta que los ciudadanos no están legitimados para promover acciones de inconstitucionalidad. (SUP-JDC-573/2005)

Las reformas electorales posteriores (2008 y 2014) endurecieron los mecanismos de fiscalización y modificaron el modelo de comunicación política para restringir el acceso a los partidos y candidatos (ciudadanos en general) a tiempos en radio y televisión. Este modelo restrictivo mantuvo las prohibiciones relativas a la comunicación política fuera del territorio y, con ello, las prohibiciones para realizar actos de campaña.

Con la ampliación de derechos a la comunidad mexicana residente en el extranjero y el reconocimiento al derecho al voto pasivo nuevamente se presenta la problemática de realizar actos de campaña en el extranjero. En el caso de la elección de la Diputación Migrante en la Ciudad de México el asunto tiene una particularidad: este escaño se vota directamente por la ciudadanía en el extranjero. Por lo anterior, el asunto SUP-JDC-786-2021 turnado de la Sala Regional Ciudad de México y resuelto en el asunto SCM-JDC-1193-2021 es un nuevo precedente que mantiene abierta el cuestionamiento sobre el futuro de estas restricciones.

El asunto tiene su origen en los acuerdos IECM/ACU-CG-038/2021 y IECM/ACU-CG-088/2021 mediante los cuales se emitieron los lineamientos para difundir mensajes y/o propuestas de las candidaturas a la diputación migrante y por el cual se aprobó el tope de gastos para la campaña de la diputación migrante. Los lineamientos fueron impugnados bajo el alegato que en el caso de la Diputación Migrante existe una omisión legislativa en materia de comunicación política y financiamiento.

La impugnación presentada fue resuelta por el Tribunal local que desestimó la existencia de omisión legislativa alguna y ratificó los acuerdos impugnados. Para impugnar el acuerdo señalado el actor recurrió a la Sala Regional Ciudad de México. Esta Sala Regional en el estudio del caso resolvió someter a la Sala Superior una consulta de competencia por lo que se integró el expediente SUP-JDC-786-2021.

En el estudio competencial, la Sala Superior determinó retornar el asunto a la Sala Regional al señalar que “aun cuando uno de los reclamos del actor en la cadena impugnativa consiste en una aducida omisión de regular los supuestos de actos de campaña en el extranjero; dicho aspecto forma parte de una controversia integral que tiene que ver con el derecho a ser votado del actor como candidato a una diputación migrante local” (SUP-JDC-786-2021).

Finalmente, la Sala Regional realizó un estudio de los agravios presentados por el actor. Entre los agravios señalados por el actor se encuentran limitaciones para el ejercicio de sus derechos políticos derivados de la prohibición a realizar actos de campaña en extranjero, que el actor considera discriminatorios, pues la normatividad afecta de forma distinta a las candidaturas para la diputación migrante. En este sentido, el actor sostiene que debió prevalecer una interpretación pro persona considerando las diferencias existentes en las candidaturas.

Las violaciones aludidas al ejercicio de derechos políticos tienen como consecuencia que las candidaturas migrantes no puedan exponer sus propuestas y agenda legislativa a sus potenciales electores. Finalmente, el actor solicitó que el acuerdo impugnado fuera modificado “a fin de que se posible la difusión del contenido de redes sociales creado en México y pueda ser pagado o pagado en el país con el fin de que se difunda en el extranjero para que los ciudadanos que habitan fuera del territorio nacional conozcan propuestas de las personas candidatas a las diputaciones migrantes en la Ciudad de México” (SCM-JDC-1193-2021).

La Sala Regional determinó que los agravios eran inoperantes. La razón de la Sala fue advertir que el escrito presentado no controvierte la sentencia del Tribunal local y solamente se limita a reproducir los agravios inicialmente presentados. Por lo que se confirmó la sentencia impugnada. Se debe precisar lo estudiado por el Tribunal local que advirtió sobre la fiscalización lo siguiente:

el IECM advirtió que los gastos de erogación de la diputación migrante no serían fiscalizables derivado de que no se podrían asociar los gastos a un distrito o candidatura por el principio de mayoría relativa optó por establecer un tope específico atendiendo a la naturaleza de la figura y tomando como base el número de personas que se registraron en la sección del padrón electoral de ciudadanas y ciudadanos residentes en el extranjero para el proceso electoral local (SCM-JDC-1193-2021).

A pesar de lo anterior también se describe que el IECM realizó una consulta al INE para determinar la necesidad de establecer un tope de gasto a las candidaturas migrantes. Se concluyó utilizar el mismo criterio que para las otras candidaturas.

Mecanismos de Elección

El modelo de votación desde el extranjero que inició con un mecanismo de voto postal *certificado* cuyos costos recaían en el ciudadano evolucionó en el proceso electoral 2011-2012 como resultado de la acción jurisdiccional. En ese proceso el entonces IFE emitió lineamientos que fueron

impugnados. En estos el IFE absorbía los costos de envío documentación para el registro de electores y facilitó a quienes residían en el extranjero registrarse con credenciales sin vigencia.

El modelo evolucionó con la reforma de 2014. El mecanismo de votación se revisó y se ampliaron los posibles medios de votación. Se estableció que el Consejo General determinará las modalidades de entre tres posibilidades: voto postal, electrónico y con entrega de boleta en sedes diplomáticas.

En el proceso electoral 2017-2018 el Consejo General del INE determinó mantener la modalidad de voto postal con una modificación. La modificación consistió en utilizar un servicio de mensajería en lugar de los servicios postales tradicionales. Las experiencias de 2006 y 2012 mostraron que los servicios postales tradicionales enfrentaban problemas de acuerdo a cada país o región. En algunos casos el sistema requiere que las personas acudan a las oficinas postales, pues no existen entregas a los domicilios como es el caso de Honduras. Utilizar un servicio de mensajería permitió tener control de la paquetería enviada en toda la ruta y, en su caso, permitió el seguimiento para paquetes que fueron enviados en más de una ocasión.

En la elección de 2018 el número de votantes desde el extranjero mostró lo complejo del proceso de escrutinio y cómputo al aumentar el número de votantes. Era necesario explorar otros medios de votación. A nivel estatal los medios electrónicos por internet se habían utilizado en votaciones desde el extranjero en los casos de la Ciudad de México (2012), Chiapas Colima, Baja California Sur. La experiencia local fue nutriendo la posibilidad de implementar este medio en el proceso electoral 2020-2021.

El INE realizó los procedimientos establecidos en la legislación para asegurar la implementación del voto electrónico por internet. El sistema fue auditado por la UNAM y Deloitte. Su implementación en la elección de 2021 para once entidades mostró la eficacia y eficiencia del mecanismo. En su diseño el INE contempló que la inversión del sistema de votación electrónico por internet pudiera ser utilizada en los siguientes 15 procesos electorales federales.

A pesar de los avances en la modalidad de votación, la posibilidad de ejercer el sufragio en sedes diplomáticas no se ha materializado. En este contexto tres ciudadanos residentes en el extranjero presentaron escritos en contra del Instituto Nacional Electoral por “la imposibilidad de que los ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero puedan ejercer el voto en un consulado o embajada de México en otros países, de la misma forma que se lleva a cabo en México, el día de la jornada electoral y por medio de urnas” (SUP-JDC-1076/2021, SUP-JDC-1094/2021, SUP-JDC-1095/2021 y SUP-JDC-1096/2021).

Los recursos fueron turnados a la ponencia del Magistrado José Luis Vargas Valdez, quien presentó en la sesión del 7 de julio de 2021 un proyecto de sentencia para desechar los juicios ciudadanos. Sin embargo, por mayoría de votos el proyecto no fue aprobado. Con los votos en contra de la mayoría del pleno los asuntos fueron retornados a la ponencia de la Magistrada Janine Otálora Malasis.

Al cierre de este proyecto de observación electoral judicial el asunto sigue pendiente de resolución judicial. Independientemente de los razonamientos que se expongan sobre el asunto o será un referente en el debate futuro del ejercicio del voto de la ciudadanía residente en el extranjero y, desde luego, del papel que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha desempeñado en esta materia.

CONCLUSIONES

El proceso electoral 2020-2021 será un parteaguas en la historia de la democracia mexicana. Como se ha revisado en este proyecto con las decisiones en materia de acciones afirmativas se ha avanzado a un modelo de democracia consociativa. Una democracia con mecanismos para incluir la diversidad política, pero sobre todo cultural. En esta materia el funcionamiento del sistema electoral permite con ciertas adecuaciones alcanzar esta inclusión.

En el caso de los derechos políticos de la ciudadanía mexicana residente en el extranjero este proceso también es histórico. Por un lado, hereda el ejercicio de la votación electrónica por internet. El voto por internet representa el penúltimo componente de la reforma de 2014 para emitir el voto extraterritorial. Por otro lado, este proceso significa un nuevo referente en cuanto a mecanismos de representación. En este proceso se logró el mayor impulso para alcanzar el ejercicio pleno de derechos a través de la representación política, como resultado de la judicialización de las decisiones legislativas y administrativas y la oportuna intervención del Tribunal Electoral en la defensa de derechos.

En materia de representación política es necesario evaluar los resultados en este proceso. La evaluación cruza varios campos. El primero, como se señaló, un cambio en el modelo democrático hacia un modelo consociativo. El segundo, las bases para la implementación de acciones afirmativas y su armonización con el principio de paridad. El tercero, en cuanto a la representación de la ciudadanía mexicana residente en el extranjero, definiciones sobre los diseños óptimos de esta representación.

En el primer caso, es necesario reconocer que el sistema electoral mexicano es funcional para incorporar la pluralidad política y social. Desde el inicio del proceso de transición cuando se introdujo la fórmula electoral de representación proporcional se dio un paso central para garantizar la inclusión política. Con el diseño actual en el Congreso de la Unión los datos muestran que la distribución entre las fórmulas de mayoría y de representación proporcional han logrado equilibrar la sobre y subrepresentación política.

La representación proporcional es el medio idóneo para garantizar mecanismos de inclusión, especialmente de inclusión social. Este proceso electoral ha mostrado la utilidad de esta fór-

mula. Se puede decir que las acciones afirmativas amplían el objetivo de la representación proporcional. Contrario a lo sostenido por sus detractores no se desnaturaliza su objeto, en cambio lo fortalece.

Las acciones afirmativas a nivel federal obligaron a postular 50 candidaturas correspondientes a personas de grupos discriminados, en desventaja y subrepresentados. Estas candidaturas representan el 10% de la Cámara de Diputados. El resultado es que 13% de la Cámara de Diputados en la LXV Legislatura se integra con representantes de estas acciones afirmativas. Por otro lado, en el cumplimiento de los principios constitucionales de equidad de género se puede observar que, nuevamente, gracias a la asignación de representación proporcional se logró la primera legislatura paritaria.

El proceso electoral 2020-2021 deja como primera conclusión la importancia de sostener las fórmulas de representación proporcional. La evolución en la implementación de esta fórmula garantiza la pluralidad política, cultura y la paridad. En el debate sobre la conformación del Congreso, la experiencia dicta que el escenario óptimo es mantener su configuración actual. Un escenario que favorezca la pluralidad la configuración del Congreso pudiera ser preferentemente de representación proporcional con listas abiertas.

En materia de representación de la ciudadanía mexicana residente en el extranjero se pueden señalar diversos aspectos. En primer lugar, desde una perspectiva principalista la representación política es la frontera que debe ser conquistada. Considerando el principio progresivo de derechos fundamentales, se ha reconocido el derecho al voto activo la ciudadanía mexicana en el extranjero y en este proceso las bases jurisprudenciales para garantizar el derecho al voto pasivo.

El caso de la Diputación Migrante en la Ciudad de México es paradigmático por dos diversos aspectos. Uno de ellos es el control constitucional que ha realizado el TEPJF tanto en su Sala Regional Ciudad de México como en la Sala Superior. En este caso se advierte un eje de control sobre la derogación de normas. En los precedentes del control de constitucionalidad se encontraban dos vertientes y con este caso se inaugura un tercero.

Los controles de constitucionalidad que había realizado el Tribunal Electoral eran sobre contradicciones entre normas y principios constitucionales. Es decir, el control constitucional tradicional. El segundo es el control constitucional en omisiones legislativas. El caso más emblemático fue el estudio realizado por la Sala Superior sobre la omisión legislativa del Congreso de Nuevo León en materia de paridad y violencia política en razón de género. La sentencia ordenó al Congreso del estado a legislar de forma inmediata para cumplir el mandato constitucional. En el caso de la Diputación Migrante en la Ciudad de México se realizó control de constitucionalidad cuando la norma se deroga.

El precedente que deja en materia de control constitucional la Diputación Migrante es que este control se puede realizar cuando la norma es derogada y este acto constituye en sí mismo un acto de aplicación automático. Por lo tanto, la sola publicación de una norma derogada genera afectación en la esfera de derechos.

El segundo precedente que se puede observar en el caso de la Diputación Migrante corresponde con la legitimación jurídica de los sujetos. En los diversos recursos que estudiaron tanto lineamientos de esta diputación como postulaciones en las acciones afirmativas a nivel federal quedó de manifiesto que hay un grupo directamente afectado o implicado: la ciudadanía residente en el extranjero. En consecuencia, las normas y decisiones de las autoridades electorales que aplican directamente a este grupo legitima a sus miembros jurídicamente para interponer juicios ciudadanos.

El tercer aspecto que hereda la Diputación Migrante en la Ciudad de México es el reconocimiento de la desventaja que enfrenta este grupo. Como se pudo observar en el caso, el Tribunal Electoral reconoció que este grupo enfrenta condiciones estructurales que obstaculizan el ejercicio de derechos y, por lo tanto, son un grupo en desventaja y subrepresentado.

La defunción del grupo beneficiado de la Diputación Migrante también es un elemento fundamental de este caso. Es que la Sala Superior ha definido con claridad de quien se habla cuando se habla de migrantes en el sistema electoral mexicano. No se trata de todas las personas involucradas en el fenómeno migratorio. No son todas las dinámicas de la migración. La Diputación Migrante se refiere a la ciudadanía mexicana residente en el extranjero. No se trata de población migrante al interior. Es población migrante internacional. No se enfoca a migración de llegada al territorio o de tránsito por el mismo. Es población mexicana que ha migrado internacionalmente.

Este punto es de la mayor importancia porque definir al grupo destinatario es fundamental para identificar cuáles son los requisitos de elegibilidad que deben cumplirse. Este grupo se identifica por su residencia fuera del territorio nacional, por lo tanto, existe un factor objetivo que puede demostrarse: la residencia en el extranjero. Las personas que pertenecen a este grupo no se encuentran autoadsritos al mismo, tienen en su condición de residencia el factor fundamental que les identifica.

La Diputación Migrante es una representación para la ciudadanía mexicana residente en el extranjero. Su condición de residencia en el extranjero determina los medios por los cuales ejerce sus derechos políticos. Los medios para ejercer derechos políticos fuera del territorio nacional establecen diferencias estructurales que se traducen en obstáculos objetivos. Por lo tanto, se

encuentran en desventaja frente a quienes residen en territorio nacional y la ausencia de medios de representación los han hecho un grupo subrepresentado. De ahí la necesidad de contar con una representación especial.

Finalmente, en este caso se plantea otro tema que requiere atención. Sí se ha reconocido que es una representación para quienes residen fuera del territorio. Sí se ha reconocido que residir fuera del territorio es una cuestión material, objetiva, y, por lo tanto, no es autoadscriptiva. Entonces, ¿Cuáles son los medios idóneos para comprobar esta condición? Y ¿Cuánto es el tiempo que debe tener una persona residiendo en el extranjero para ser considerada parte de esta comunidad?

En este caso se observó que el tiempo que debe tener una persona residiendo en el extranjero para ser considerada como parte de esta comunidad fue de dos años. En cuanto a los medios que generan convicción no se estableció una lista correspondiente a la documentación idónea, lo que generó impugnaciones en la asignación final. Sin duda un tema que debe atenderse, pero que tampoco resulta en grandes complicaciones. Desde 2016 el INE expide credenciales en sedes consulares. Una persona residente en el extranjero puede corroborar su residencia si su credencial ha sido emitida en el extranjero y, para garantizar tiempo de residencia, la persona aspirante pudiera demostrar haberse registrado al LNERE en el proceso electoral anterior. De esta forma, se cumple con medios objetivos de prueba.

En conclusión, la Diputación Migrante deja en herencia que el Tribunal Electoral puede realizar control constitucional sobre normas derogadas, pues el solo acto de su promulgación genera afectaciones en la esfera de derechos de las personas. Reconoce que la ciudadanía mexicana residente en el extranjero se encuentra en situación de desventaja y ha sido históricamente subrepresentada. También define que hablar de Diputación Migrante es un acto de economía del lenguaje, pues claramente se refiere a migrantes mexicanos residentes en el extranjero y no ha otras formas o dinámicas del fenómeno migratorio. Por lo tanto, la residencia en el extranjero constituye el factor que distingue a las personas que pertenecen a este colectivo, lo que hace a la residencia un factor objetivo y no correspondiente a la autoadcripción. Finalmente, que la temporalidad de dos años residiendo en el extranjero es una condición mínima para ser considerado parte de esta colectividad.

Es importante señalar que el Tribunal ordenó su reviviscencia únicamente para el proceso electoral 2020-2021, por lo que la labor del Congreso de la Ciudad de México será legislar y evitar que la omisión legislativa se traduzca en otra afectación a esta colectividad. Por lo estudiado en el caso la legislación sobre la diputación migrante debe comprender los siguientes aspectos:

1. Derecho a votar
2. Requisitos de elegibilidad
3. Procedimiento de asignación
4. Comunicación Política
5. Responsabilidades institucionales

La resolución de los asuntos SUP-RAP-21/2020 y SUP-RAP-21/2021 son, sin duda, consecuentes con la decisión del caso de la Ciudad de México. Son asuntos que complementan medidas para la inclusión de grupos discriminados, en desventaja y subrepresentados. En estos asuntos se van completando los alcances de las acciones afirmativas y su propia definición.

En materia de acciones afirmativas la Sala Superior ha dejado en claro que al ser medidas accesorias y temporales no constituyen modificaciones sustantivas a las reglas del proceso electoral. Las acciones afirmativas no constituyen actos que transgredan lo establecido en el artículo 105 de la Constitución Federal. Estas medidas pueden ser adecuadas en el desarrollo del proceso electoral, siempre que se realicen antes del registro de candidaturas.

Si bien la Sala Superior había señalado que las acciones afirmativas deben implementarse con anterioridad al proceso, lo cierto es que ese criterio ha obedecido a las circunstancias particulares de cada caso. Por ejemplo, en el SUP-REC-214/2018 se optó por ese criterio, debido a que el proceso electoral respectivo ya estaba en fase de campaña, por lo que no era posible introducir las directrices nuevas una vez que había concluido el proceso para el registro de candidaturas.

El momento para su emisión o adecuación entonces debe realizarse antes del registro oficial de candidaturas implica que puedan emitirse incluso después del periodo de precampañas. En el proceso electoral 2020-2021 las adecuaciones se presentaron en este tiempo. Esta temporalidad no afecta, ni implica contradicciones al principio de autoorganización de los partidos políticos. No implica que haya una indebida injerencia en la vida interna de los partidos. Lo anterior porque los partidos están obligados a cumplir mandatos constitucionales de igualdad y no discriminación. Además, los partidos tienen la responsabilidad constitucional de ser medios para la representación política, por lo tanto, es erróneo sostener que las acciones afirmativas atentan contra su militancia. Por el contrario, las acciones afirmativas potencian los derechos de los militantes que pertenecen a grupos beneficiados por estas medidas, que es parte del objetivo de estas medidas.

Se puede señalar que los partidos políticos tendrán la responsabilidad de adecuar sus normas internas para contar con medios idóneos de incorporación, al menos, para el conjunto de grupos que en este proceso electoral fueron beneficiados en las acciones afirmativas.

Otro tema a desarrollar a partir de la experiencia en este proceso es la metodología con la cual se definen a los grupos beneficiados por acciones afirmativas. En las consideraciones tanto de las autoridades electorales como en las resoluciones jurisdiccionales se observan fuentes que documentan la situación de los grupos. En este sentido, se debe tomar en cuenta que las acciones afirmativas se definieron para tres tipos de grupos: los discriminados, quienes se encuentran en desventaja estructural y quienes están subrepresentados.

La discriminación es un fenómeno social que ha sido objeto de estudio social. Se considera una conducta no deseada que se trata de erradicar. Es una violación al derecho a la igualdad. Por ello, se han creado instituciones cuyo objetivo es erradicar esta práctica que lastima la dignidad humana. Los diversos estudios oficiales y académicos ofrecen suficiente evidencia para identificar que grupos de la sociedad sufren discriminación. En el caso de la migración es una situación que genera actitudes negativas y discriminatorias contra quienes se encuentran en movilidad.

Los grupos sociales que se encuentran en desventaja también pueden ser identificados por diversas fuentes. Sin duda la investigación social ofrece explicaciones sobre la relación existente entre la discriminación, la exclusión y los efectos desventajosos para grupos y personas. Adicionalmente, el estudio de los propios marcos normativos electorales muestra diferencias sustantivas que afectan el ejercicio de derecho. En el caso de la comunidad mexicana residente en el extranjero es claro que existen condiciones que cargan de forma excesiva los requisitos para ejercer derechos. En consecuencia, es un grupo en desventaja.

Finalmente, la subrepresentación es una consecuencia de la discriminación y las desventajas estructurales que pueden ser observada en la conformación de los cuerpos legislativos. El origen étnico, la orientación sexual, la discapacidad y la condición de residencia en el extranjero condicionan gravemente la subrepresentación de quienes pertenecen a estos colectivos.

Se puede afirmar que los tres criterios conformarían un test adecuado para identificar a los grupos potencialmente beneficiarios de acciones afirmativas. En las exposiciones de motivos de las autoridades electorales se pueden encontrar referencias a los estudios sociales que documentan la situación de los grupos. Sin duda es el resultado de un diálogo entre autoridades, academia y sociedad civil. Es el resultado de un diálogo plural.

Las acciones afirmativas para la ciudadanía mexicana en el extranjero que se implementaron gracias a la resolución del asunto SUP-RAP-21/2021 dieron paso al nacimiento de las diputa-

ciones migrantes en el Congreso de la Unión. Para evaluar su efectividad se pueden observar factores relativos al cumplimiento por los partidos políticos. Este cumplimiento se encuentra vinculado a las características de estas candidaturas. Finalmente, el resultado en la asignación de escaños.

El primer paso es la definición de características y documentos idóneos para comprobar la pertenencia al grupo. El acuerdo INECG/I60/2021 fue poco claro y confuso. Como resultado del juicio ciudadano SUP-JDC-346/2021 se definió un aspecto central de esta población: ser residente en el extranjero.

Nuevamente es necesario definir que esta población no se autoadscribe. Es un grupo con condiciones objetivas que definen su pertenencia. El acuerdo I60 tuvo la debilidad de establecer cualquier documentación que generará convicción. Esto devino en el intento de suplantar 16% de las candidaturas y de sustituir 8% del total. Se debe definir un catálogo de documentos idóneos. Por otro lado, la intención del acuerdo de establecer como criterio demostrar vínculos con la comunidad es un débil indicio del ejercicio de una ciudadanía sustantiva.

La experiencia de este proceso mostró que la documentación idónea es la credencial para votar con fotografía emitida en sede consulares. También lo es para demostrar tiempo de residencia. El proceso de obtención de este documento es en promedio de 45 días y su entrega requiere necesariamente de un domicilio en el extranjero. Las personas que cuentan con credencial emitida en sede diplomática antes del inicio del proceso electoral sin duda son residentes en el extranjero. No pretenden suplir. Sí, adicionalmente, se quiere establecer como requisito el ejercicio de ciudadanía sustantiva basta con agregar que la persona aspirante haya estado inscrita en el LNERE en la elección anterior. El voto es el ejercicio básico y fundamental del ejercicio de ciudadanía.

En este caso es necesario evaluar que forma de candidatura es más efectiva para garantizar la representación política: las candidaturas preferentes en listas de representación o candidaturas de escaños reservados. En este proceso electoral se observaron las dos alternativas en diferentes congresos.

Las candidaturas preferentes implican postulaciones en las listas de representación en lugares que potencial la posibilidad de acceder a un escaño. Las candidaturas para escaños reservados establecen la garantía de acceso a, por lo menos, un representante. En el primer caso, así se decidió para la elección de la Cámara de Diputados y en el Congreso de Nayarit. En el segundo caso, se encuentran las diputaciones de Zacatecas y Ciudad de México.

La experiencia muestra que las candidaturas preferentes son viables solo en cuerpos legislativos de gran tamaño. En el caso del Congreso Federal se incorporaron a la LXV Legislatura 11 diputaciones migrantes. Las candidaturas migrantes por partido fueron cinco, lo que correspondería con el 1% del total de candidaturas posibles. En la asignación del Congreso el número de escaños corresponde al 2.2% del total. En este caso, se potenció la posibilidad de acceso al Congreso porque hubo tantas posibilidades como partidos con derecho a representación proporcional. Sin duda el lugar que ocuparon también jugó un rol en este proceso. Estar en los primeros 10 lugares de 40 es una posición preferente, pero puede mejorarse.

En contraste el caso nayarita muestra que las candidaturas preferentes en congresos pequeños no se potencian, ni se garantiza el acceso a los escaños. En este caso, además, hubo una colisión entre el principio de paridad, la acción afirmativa para personas indígenas y para personas migrantes. Ha quedado suficientemente sostenido que el principio de paridad es intocable. No hay debate. En cambio, la designación entre acciones afirmativas si puede generar un conflicto. En este caso la constitución del estado garantiza la representación indígena, no así para migrantes. Por lo tanto, ubicar candidaturas en posiciones preferentes no es sinónimo de acceso.

En contraste, Zacatecas y Ciudad de México establecen con claridad la existencia de un escaño reservado. La forma de asignarlo fue distinta. En Zacatecas su asignación depende de la totalidad de los votos emitidos para la elección del Congreso. Además, los zacatecanos en el extranjero no votan, esto es una falla en el modelo. En contraste, en la Ciudad de México la votación desde el extranjero se contabilizó de forma particular para asignar el escaño y se sumó a la totalidad de la votación para asignar el conjunto de la representación proporcional.

Se puede concluir que la Diputación Migrante en la Ciudad de México constituye el mejor modelo para la asignación de escaños reservados. Es el mejor modelo para las entidades, pues garantiza el derecho a votar y ser votado. En contraste, las candidaturas preferentes solo son potenciadoras en la Cámara de Diputados.

Finalmente, en este tema es necesario observar que en la elección federal se siguió la misma lógica que en Zacatecas. Las diputaciones migrantes se asignaron con la votación emitida en México pues no existe el mecanismo para votar desde el extranjero en la elección de diputaciones. Esta es una falla en la legislación que debe modificarse y, en consecuencia, garantizar el derecho al voto desde el extranjero para la elección de diputados.

En materia de representación el caso de la Diputación Migrante en la Ciudad de México deja un tema adicional para el debate: las garantías para ejercer derechos políticos a la ciudadanía mexicana que cuenta con otra nacionalidad. El debate de la doble nacionalidad. En el caso de la

Ciudad de México quedó plenamente demostrado que no hay menoscabo en el ejercicio de derechos para quienes se encuentran en este supuesto. Sin embargo, esto no es así para la conformación del Congreso de la Unión o para otras entidades.

La diputación migrante, como se ha dicho, es una representación para quienes residen en el extranjero. Su condición de residencia en el extranjero potencia la posibilidad de haber adquirido la nacionalidad del lugar donde se encuentran. Por ejemplo, en el caso de la diáspora mexicana en Estados Unidos. Actualmente se estima que, de los 37 millones de personas de origen mexicano, 12.5 millones nacieron en México y 6 millones aún permanecen sin documentos migratorios. A pesar, del alto número de mexicanos sin documentos migratorios se ha documentado cambios en el patrón de residencia y nacionalidad.

El tiempo de residencia habitual en Estados Unidos ha aumentado. Esta circunstancia ha impactado en la forma que los migrantes consideran regularizar su situación migratoria. De acuerdo, con datos del Censo en ese país, los mexicanos son el grupo de mayor crecimiento poblacional y de adquisición de ciudadanía en los últimos 20 años. La comunidad mexicana pasó de ser una comunidad esencialmente indocumentada a principios del siglo a ser la comunidad con mayor crecimiento en materia de ciudadanía. La relación de personas naturalizadas norteamericanas pasó del 20% al 55% actual.

Garantizar una real representación de la ciudadanía residente en el extranjero, considerando la realidad social de esta comunidad requerirá adecuar las restricciones establecidas en el artículo 32 constitucional. Este será un paso fundamental para la dignificación de quienes residen fuera del país y atenuar actitudes discriminatorias que fueron la base del asunto TECDMX-JLDC-107-2021.

Finalmente, queda pendiente resolver el último cambio de la reforma electoral de 2014: la emisión del voto en sedes consulares. Es un tema que requiere de estudios básicamente logísticos. No es igual para sedes consulares de alta demanda de servicios. No es igual para la ciudadanía que no cuenta con una sede consular cercana y debe trasladarse a ellas. Sin duda, la Sala Superior deberá ponderar los beneficios que esta modalidad pueda generar al ejercicio de derechos. Desde este observatorio consideramos que la implementación de formas mixtas potencia el derecho de la ciudadanía, que esta decida cuál es el medio que mejor responde a sus posibilidades, necesidades e incluso limitaciones.

Como se ha señalado el proceso electoral 2020-2021 ha dejado experiencias notables en materia de derechos políticos de la ciudadanía mexicana residente en el extranjero. El mandato de legislar en materia de acciones afirmativas, de acuerdo al asunto SUP-RAP-21/2021, abre la posibilidad de dialogar sobre las mejores prácticas y experiencias.

FUENTES CONSULTADAS

Acuerdo CG225/2002. Acuerdo del consejo General del Instituto Federal Electoral, por el que se indican los criterios aplicables para el registro de candidaturas a diputados por ambos principios que presenten los partidos políticos. Repositorio Documental del INE. México Disponible en línea en: <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/94471/181202ap7.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Acuerdo CG327/2011. Acuerdo del consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se indican los criterios aplicables para el registro de candidaturas a los distintos cargos de elección popular que presenten los partidos políticos y, en su caso, las coaliciones ante los consejos del instituto, para el proceso electoral federal 2011-2012. INE. México. Disponible en línea en: <https://portalanterior.ine.mx/docs/IFE-v2/DS/DS-CG/DS-SesionesCG/CG-acuerdos/2011/octubre/CGex201110-07/CGe71011ap9.pdf>

Acuerdo CG523/2008. Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por lo que se indican los criterios aplicables para el registro de candidaturas a Diputados por ambos principios que representan los partidos políticos y, en su caso, las coaliciones ante los consejos del Instituto, para el proceso electoral Federal 2008-2009. Repositorio Documental del INE. México Disponible en línea en: <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/handle/123456789/86265?show=full>

Acuerdo General CG-A-36-/2020. Acuerdo general del instituto Electoral del Estado de Aguascalientes, que aprobó las reglas para garantizar la paridad de género en el proceso electoral 2020-2021. 2020. México. TEEA.

Acuerdo General CG-A-36-/2020. Acuerdo general del instituto Electoral del Estado de Aguascalientes, que aprobó las reglas para garantizar la paridad de género en el proceso electoral 2020-2021. 2020. México. TEEA.

Acuerdo General IEEBCS-CG040-Octubre-2020. Acuerdo del consejo general del instituto Estatal Electoral de Baja California Sur, por el que se aprueban las modificaciones y adiciones al reglamento para el registro de candidatas y candidatos a cargo de elección popular. 2020. México. IEEBCS. Disponible en: <https://www.ieebcs.org.mx/documentos/acuerdos/IEEBCS-CG040-OCTU-BRE-2020.pdf>

Acuerdo General IEEBCS-CG040-Octubre-2020. Acuerdo del consejo general del instituto Estatal Electoral de Baja California Sur, por el que se aprueban las modificaciones y adiciones al reglamento para el registro de candidatas y candidatos a cargo de elección popular. 2020. México. IEEBCS. Disponible en: <https://www.ieebcs.org.mx/documentos/acuerdos/IEEBCS-CG040-OCTU-BRE-2020.pdf>

Acuerdo IEEPCO-CG-04/2021. Acuerdo por el que se aprueban los lineamientos en materia de paridad de género que deberían observar los partidos políticos, coaliciones, candidaturas comunes e independiente en el registro de sus candidaturas ante el instituto estatal electoral y de participación ciudadana de Oaxaca. 2021. México. IEEPCO. Disponible en: <https://www.ieepco.org.mx/archivos/acuerdos/2021/IEEPCO-CG042021.pdf>

Acuerdo IEEPCO-CG-04/2021. Acuerdo por el que se aprueban los lineamientos en materia de paridad de género que deberían observar los partidos políticos, coaliciones, candidaturas comunes e independiente en el registro de sus candidaturas ante el instituto estatal electoral y de participación ciudadana de Oaxaca. 2021. México. IEEPCO. Disponible en: <https://www.ieepco.org.mx/archivos/acuerdos/2021/IEEPCO-CG042021.pdf>

Acuerdo INE/CG211/2014. Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se indican los criterios aplicables

para el registro de candidaturas a diputados por ambos principios que representan los partidos políticos y, en su caso, las coaliciones ante los consejos del instituto, para el proceso electoral Federal 2014-2015. Repositorio Documental del INE. México Disponible en línea en: <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/handle/123456789/87079>

Acuerdo INE/CG308/2020. Acuerdo del consejo General del instituto Nacional Electoral, por el que se establecen diversos criterios y plazos de procedimientos relacionados con el período de pre-campañas para el proceso electoral federal 2020-2021. Repositorio Documental del INE. México Disponible en línea en: <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/114674/CGor202009-30-ap-30.pdf>

Acuerdo INE/CG508/2017. Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se indican los criterios aplicables para el registro de candidaturas a diputados por ambos principios que representan los partidos políticos y, en su caso, las coaliciones ante los consejos del instituto, para el proceso electoral Federal 2017-2018. Repositorio Documental del INE. México Disponible en línea en: [https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/93955/INE-CG508-2017-8-11-17%20\(003\).pdf](https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/93955/INE-CG508-2017-8-11-17%20(003).pdf)

Dahl, Robert y San Martín, Julia Moreno. 1989. *La poliarquía*. Madrid: Tecnos, 1989.

Galston, William A. 1995. "Two concepts of liberalism" *Ethics*, vol. 105, no 3, p. 516-534.

Galván, J. A. 2011. La redistribución electoral y la participación política de los pueblos indígenas en México. *Balance y Perspectivas (2006-2009)*. Boletín Mexicano de Derecho Comparado, 173-2011.

Gellner, Ernest. 1983. *Muslim society*. Cambridge University Press.

Hevia Rocha, Teresa. 2015. Evolución y establecimiento de cuotas en México y las implicaciones de la reforma político-electoral de

2014 en cuanto a la aplicación de la paridad de género en Impacto del registro de candidaturas para la integración de la Cámara de Diputados en Impacto del registro paritario de candidaturas en el Proceso Electoral Federal 2014-2015, Instituto Nacional Electoral, México, disponible en http://www.observatoriomujeresnl.mx/docs/Resume_ejecutivo_paridad.pdf

<https://www.te.gob.mx/IUSEapp/tesisjur.aspx?idtesis=3/2015&tpoBusqueda=S&sWord=g%c3%a9nero>

Instituto Nacional Electoral. Boletín de prensa Número: 220. 30 de junio de 2017. Firma INE Convenio de colaboración con Casa Puebla de Nueva York y Fuerza Migrante para promover el voto de mexicanos en el exterior, disponible en: <https://portalanterior.ine.mx/archivos3/portal/historico/contenido/comunicados/2017/06/20170630-1.html>

Instituto Nacional Electoral. 22 de agosto de 2019. Foro Acción afirmativa para migrantes y sus derechos políticos, disponible en: <https://centralelectoral.ine.mx/2019/08/22/foro-accion-afirmativa-migrantes-derechos-politicos>

Instituto Nacional Electoral. 2015. Impacto del registro paritario de candidaturas en el Proceso Electoral Federal 2014-2015. Disponible en: http://www.ine.mx/archivos3/portal/historico/recursos/IFE-v2/DEPPP/DEPPP-Varios/2016/Resume_ejecutivo_paridad.pdf

Jurisprudencia I I/2015. Acciones afirmativas. Elementos fundamentales. Actores: Felipe Bernardo Quintanar González y otros VS Consejo General del instituto federal electoral. (2015). México. TEPJF. Disponible en: <https://www.te.gob.mx/genero/media/pdf/c2a0ed924acc7e0.pdf>

Jurisprudencia I I/2015. Acciones afirmativas. Elementos fundamentales. Actores: Felipe Bernardo Quintanar González y otros VS Consejo General del instituto federal electoral. (2015). México. TEPJF. Disponible en: <https://www.te.gob.mx/genero/media/pdf/c2a0ed924acc7e0.pdf>

Jurisprudencia 3/2015. Dirección general de igualdad de derechos y paridad de género. Acciones afirmativas a favor de las mujeres. No son discriminatorias. Actores: Felipe Bernardo Quintanar González y otros vs Consejo General del Instituto federal electoral. (2015). México. TEPJF. Disponible en:

Jurisprudencia 3/2015. Dirección general de igualdad de derechos y paridad de género. Acciones afirmativas a favor de las mujeres. No son discriminatorias. Actores: Felipe Bernardo Quintanar González y otros vs Consejo General del Instituto federal electoral. (2015). México. TEPJF. Disponible en: <https://www.te.gob.mx/IUSEapp/tesisjur.aspx?idtesis=3/2015&tpoBusqueda=S&sWord=g%c3%a9nero>

Kymlicka, Will. 1995. Multicultural citizenship: A liberal theory of minority rights. clarendon Press.

LGIFE. Ley General de Partidos Políticos. DOF, 13-IV-2020. México: Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.

Partida Sánchez, Eugenio. 2017. La cultura de los derechos político- electorales: El camino seguido por las mujeres para su pleno ejercicio, Colección Equidad de género y democracia, vol. 7; Suprema Corte de Justicia de la Nación, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Instituto Electoral de la Ciudad de México, México. Disponible en http://portal.iedf.org.mx/biblioteca/equidadgenero/equidad_vol_7.pdf

Przeworski, Adam y Limongi, Fernando. 1997. "Modernization: Theories and facts" World politics, vol. 49, no 2, p. 155-183.

Sentencia SG-JDC-162/2020. Juicio para la protección de los derechos político- electorales del ciudadano. Parte actora: Hilario Rufino Velasco Santiago y otra. Responsable: Tribunal Estatal Electoral del Estado de Baja California Sur. Magistrado: Sergio Arturo Guerrero Olvera. (2020). Guadalajara Jalisco México. TEPJF. Disponible en; <https://www.te.gob.mx/salasreg/ejecutoria/sentencias/guadalajara/SG-JDC-0162-2020.pdf>

Sentencia SM-JDC-59/2021. Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. Parte actora: Salma Luevano Luna y Juan Carlos Soto Hernández. Responsable: Tribunal Electoral del Estado de Aguascalientes. Magistrado: Ernesto Camacho Ochoa. Secretario: Rafal Gerardo Córdova y Nancy Elizabeth Rodríguez Flores, (2021). México. TEPJF.

Sentencia SUP-AG-185/2021. Acuerdo de Sala. Parte actora: Liliana Núñez Gonzales y otros. Responsable: Instituto Nacional Electoral. Magistrado: José Luis Vargas Valdez. Secretario: Roberto Jiménez Reyes. (2021). México. TEPJF.

Sentencia SUP-AG-92/2021 y acumulados. Acuerdo de Sala. Parte actora: Maribel Solache Gonzales y Manuel Castro Salcedo. Responsable: Sala Superior del tribunal electoral de poder judicial de la federación. Magistrado: José Luis Vargas Valdez. Secretario: Jaime Arturo Organista Mondragón. (2021). México. TEPJF

Sentencia SUP-JDC-1040/2021. Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. Parte actora: Enrique Rafael De La Torre De la Pera y Norberto Marion González. Responsable: Comisión de justicia del partido Acción Nacional y otra. Magistrado: Mónica Areli Soto Fregoso. Secretario: Olga Mariela Quintanar Sosa y Guadalupe López Gutiérrez. (2021). México. TEPJF.

Sentencia SUP-JDC-1058/2021. Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. Parte actora: Juan Carlos Guerrero Anaya. Responsable: Consejo General del instituto Nacional Electoral. Magistrado: José Luis Vargas Valdés. Secretario: Rodrigo Quezada Goncen. (2021). México. TEPJF.

Sentencia SUP-JDC-1080/2013 y acumulados. Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. Parte actora: Felipe Bernardo Quintanar González y otros. Responsable: Consejo General del Instituto Federal Electoral. Magistrada: María Del Carmen Alanis Figueroa. Secretarios: José Alfredo García

Solís y Enrique Figueroa Ávila. (2013). México. TEPJF. Disponible en línea: <https://www.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2013/JDC/SUP-JDC-01080-2013.htm>

Sentencia SUP-JDC-12624/2011 y acumulados. Juicio para la protección de los derechos político- electorales del ciudadano. Parte actora: María Elena Chapa Hernández y otras. Responsable: Consejo General del Instituto Federal Electoral. Magistrado: José Alejandro Luna Ramos. Secretario: Eugenio Isidro Gerardo Partida Sánchez, Ángel Eduardo Zarazúa. (2011). México. TEPJF.

Sentencia SUP-JDC-341/2021 y acumulados. Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. Parte actora: José Rosas Paredes y Juan José Corrales Gómez. Responsable: Consejo General del instituto Electoral de Puebla. Magistrado: Reyes Rodríguez Mondragón. Secretario: Augusto Arturo Colín Aguado. (2021). México. TEPJF.

Sentencia SUP-JDC-346/2021 y acumulados. Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. Parte actora: Aarón Ortiz Santos y otros. Responsable: Consejo General del instituto Nacional electoral. Magistrado: Felipe de la Mata Pizaña. Secretario: Fernando Ramírez Barrios. (2021). México. TEPJF.

Sentencia SUP-JDC-429/2021. Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. Parte actora: María Guadalupe Adavache Reyes. Responsable: Comisión Nacional de elecciones Morena y otra. Magistrado: Janine M. Otálora Malassis. Secretario: José Aarón Gómez Orduña y Miguel Ángel Ortiz Cúe. (2021). México. TEPJF.

Sentencia SUP-JDC-461/2009. Juicio para la protección de los derechos político- electorales del ciudadano. Parte actora: Mary Telma Guajardo Villarreal. Responsable: Comisión Naiconal de Garantías del Partido de la Revolución Democrática. Magistrado: Salvador Olimpo Nava Gomar. Secretarios: Carlos A. Ferrer Silva y Karla María Macías Lovera. (2009). México. TEPJF. Disponible en línea: <https://www.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2009/JDC/SUP-JDC-00461-2009.htm>

Sentencia SUP-JDC-559/2021. Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. Parte actora: Sergio Antonio Robles Robles. Responsable: Consejo General del Instituto Nacional Electoral. Magistrado: Felipe de la Mata Pizaña. Secretario: Fernando Ramírez Barrios. (2021). México. TEPJF.

Sentencia SUP-JDC-591/2021. Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. Parte actora: Gonzalo Adán Guerrero Treviño y otros. Responsable: Comisión Nacional de elecciones de Morena. Magistrado: Indalfer Infante Gonzales. Secretario: Adán Jerónimo Navarrete García. (2021). México. TEPJF.

Sentencia SUP-JDC-629/2021. Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. Parte actora: María Guadalupe Adavache Reyes. Responsable: Comisión Nacional de Honestidad y Justicia Morena. Magistrado: Felipe Alfredo Fuentes Barrera. Secretario: Francisco M. Zorrilla Mateos y Fabiola Navarro Luna. (2021). México. TEPJF.

Sentencia SUP-JDC-645/2021. Juicio para la protección de los derechos político- electorales del ciudadano. Parte actora: Juan José Gutiérrez Mendoza. Responsable: Comisión Nacional de elecciones de Morena. Magistrado: Janine M. Otálora Malassis. Secretario: José Manuel Ruiz Ramírez. (2021). México. TEPJF.

Sentencia SUP-JDC-648/2021 y SUP-JDC-649/2021, Acumulados. Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. Parte actora: Juan Carlos Guerrero Anaya. Responsable: Consejo general del Instituto Nacional Electoral. Magistrado: Felipe de la Mata Pizaña. Secretario: Fernando Ramírez Barrios. (2021). México. TEPJF.

Sentencia SUP-JDC-669/2021 y acumulados. Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. Parte actora: Cuauhtémoc Ortiz López y otros. Responsable: Tribunal Electoral del Estado de Nuevo León. Magistrado: Indalfer Infante Gonzales. Secretario: Adán Jerónimo Navarrete García y Monserrat Cesarina Camberos Funes. (2021). México. TEPJF

- Sentencia SUP-JDC-742/2021.** Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. Parte actora: Juan Carlos Guerrero Anaya. Responsable: Consejo general del Instituto Nacional Electoral. Magistrado: Indalfer Infante Gonzales. Secretario: Adán Jerónimo Navarrete García. (2021). México. TEPJF.
- Sentencia SUP-JDC-786/2021.** Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. Parte actora: Raúl de Jesús Torres Guerrero. Responsable: Tribunal Electoral de la Ciudad de México. Magistrado: Indalfer Infante Gonzales. Secretario: Rodrigo Quezada Goicen. (2021). México. TEPJF.
- Sentencia SUP-JDC-815/2021 Y SUP-RAP-119/2021, acumulados.** Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano y recurso de apelación. Parte actora: Cinthia Nordhausen Carrizales y otro. Responsable: secretario ejecutivo del consejo general del instituto Nacional Electoral. Magistrado: Felipe Alfredo Fuentes Barrera. Secretario: Xitlali Gómez Terán y Ángel Eduardo Zaragúa Alvizar. (2021). México. TEPJF
- Sentencia SUP-JDC-934/2021.** Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. Parte actora: Juan Carlos Guerrero Anaya. Responsable: Consejo general del instituto Nacional Electoral. Magistrado: Felipe de la Mata Pizaña. Secretario: Fernando Ramírez Barrios y Javier Ortiz Zulueta. (2021). México. TEPJF.
- Sentencia SUP-JRC-14/2020.** Juicio de revisión constitucional electoral. Parte actora: Movimiento Ciudadano. Responsable: Tribunal Electoral del estado de Nuevo León. Magistrado: Mónica Arali Soto Fregoso. Secretario: Rosa Olivia Kat Canto. José Alfredo García Solís, Carmelo Maldonado Hernández, Ernesto Santana Bracamontes y Ramón Cuauhtémoc Vega Morales. (2020). México. TEPJF
- Sentencia SUP-JRC-306/2011.** Juicio de revisión constitucional electoral. Parte actora: Partido de la revolución democrática. Responsable: Tribunal Electoral del Distrito Federal. Magistrado: Salvador

Olimpo Nava Gomar. Secretario: Arturo Espinosa Silis, Omar Espinosa Hoyo y Juan Carlos Silva Adaya, (2011). México. TEPJF

Sentencia SUP-RAP-21/2021 y acumulados. Recurso de apelación y juicios para la protección de los derechos político electoral del ciudadano. Parte actora: Partido verde ecologista de México y otros. Responsable: Consejo General del instituto Nacional electoral. Magistrado: Janine M. Otálora Malassis. Secretario: Marcelo Talamas Salazar, Alejandro Olvera Acevedo; Ana Cecilia López Dávila; Olivia y Valdez Zamudio; Nancy Correa Alfaro y Fernando Ramírez Barrios. (2021). México. TEPJF.

Sentencia SUP-RAP-726/2017 y acumulados. Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. Parte actora: Partido verde ecologista de México y otros. Responsable: Consejo general del instituto Nacional electoral. Magistrado: Felipe Alfredo Fuentes Barrera. Secretario: José Francisco Castellanos Madrazo, Rolando Villafuerte Castellanos y Josué Ambriz Nolasco, (2017). México. TEPJF

Sentencia SUP-REC -343/2020. Recurso de Consideración. Parte actora: Hilario Rufino Velazco Santiago y otra. Responsable: Sala regional del tribunal electoral del poder judicial de la federación correspondiente a la primera circunscripción plurinominal, con sede en Guadalajara Jalisco. Magistrado: José Luis Vargas Valdez Secretario: Violeta Alemán Ontiveros y Jaime Arturo Organista Mondragón. (2019). México. TEPJF

Sentencia SUP-REC-100/2021. Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. Parte actora: Partido encuentro Solitario. Responsable: Sala Regional de Toluca. Magistrado: Felipe de la Mata Pizaña. Secretario: Fernando Ramírez Barrios, (2021). México. TEPJF.

Sentencia SUP-REC-117/2021. Recurso de consideración. Parte actora: Partido encuentro solidario. Responsable: Sala regional del tribunal electoral del poder judicial de la federación, correspondiente a la segunda circunscripción plurinominal, con sede en Monterrey, Nuevo León. Magistrado: Reyes Rodríguez Mondragón. Secretaria-

rio: Augusto Arturo Colín Aguado y Paulo Abraham Ordaz Quintero. (2021). Ciudad de México. México. TEPJF.

Sentencia SUP-REC-I193/2016. Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. Parte actora: Comunidades indígenas. (2016). México. TEPJF

Sentencia SUP-REC-I222/2021 y acumulados. Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. Parte actora: María Hilaria Domínguez Arvizu y otro. Responsable: Sala Regional del Tribunal Electoral del poder judicial de la federación correspondiente a la primera circunscripción plurinominal electoral, con sede en Guadalajara, Jalisco. Magistrado: Janine M, Otálora Malassis. Secretario: José Manuel Ruiz Ramírez, Marcela Talamas Salazar Fernando Anselmo España García, Ingrid Curioaca Martínez y Juan Pablo Romo. (2021). México. TEPJF.

Sentencia SUP-REC-I431/2021. Juicio para la protección de los derechos político- electorales del ciudadano. Parte actora: Partido Acción Nacional, partido de la Revolución Democrática, Partido del Trabajo, Partido Verde Ecologista de México. Movimiento Ciudadano y Morena. Responsable: Consejo General del instituto Nacional Electoral. (2021). México. TEPJF.

Sentencia SUP-REC-I480/2021 y acumulados. Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. Parte actora: Verónica Puente Vera y Diana Reyes Ángeles. Responsable: Sala Regional del Tribunal Electoral del poder judicial de la federación correspondiente a la cuarta circunscripción plurinominal, con sede en la Ciudad de México. Magistrado: Reyes Rodríguez Mondragón. Secretario: Alexandra D. Avena Koenigsberger, José Alberto Montes de Oca Sánchez y Rodolfo Arce Corral. (2021). México. TEPJF.

Sentencia SUP-REC-I87/2021 y acumulados. Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. Parte actora: Karina López Regado y otras. Responsable: Sala Regional del Tribunal Electoral del poder judicial de la federación, correspondiente a la tercera circunscripción plurinominal con sede en

Xalapa, Veracruz. Magistrado: Janine M. Otálora Malassis. Secretario: Alejandro Olvera Acevedo. (2021). México. TEPJF

Sentencia SUP-REC-442/202. Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. Parte actora: Comisión coordinadora Nacional de la Coalición juntos haremos historia. Responsable: Comisión Nacional de elecciones de Morena. (2021). México. TEPJF

Sentencia SX-JDC-416/2021 y acumulados. Juicio para la protección de los derechos político- electorales del ciudadano. Parte actora: María del Carmen Soriano Elorza y otras. Responsable: Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca. Magistrado: Adin Antonio de León Gálvez. (2021). México. TEPJF.

Tacher Contreras, Daniel. 2019. Judicialización de los Derechos Políticos de los Mexicanos Residentes en el Extranjero. Ed. TEPJF. Disponible en: https://www.te.gob.mx/publicaciones/sites/default/files//archivos_libros/Análisis_del_voto_digital.pdf%5B82%5D.pdf