



Segundo balance sobre las acciones afirmativas y la inclusión de la ciudadanía mexicana residente en el exterior en el Proceso Electoral 2023-2024

El Observatorio Binacional es un proyecto de Iniciativa Ciudadana para la Promoción de la Cultura del Diálogo A.C que, desde el año 2012, tiene como objetivo monitorear la garantía de los derechos político-electorales de la ciudadanía mexicana residente en el exterior. En este proceso electoral 2022-2023, en el marco del Acuerdo por la Integridad Electoral y desde la Red Nacional de Observación Electoral conformada por diversas organizaciones de la sociedad civil, evaluaremos los mecanismos institucionales para que se garantice el derecho de la ciudadanía a votar y ser votada.

Siguiendo esta lógica, desde el Observatorio, además de monitorear la jornada electoral y los mecanismos de votación extraterritorial, daremos seguimiento a la implementación de acciones afirmativas para la inclusión de la ciudadanía en puestos de representación, con el propósito de alcanzar una progresividad de derechos y avanzar hacia una representación sustantiva.

En este segundo balance del proceso electoral, realizado en el mes de octubre del año en curso, llevamos a cabo un monitoreo de los juicios ciudadanos al acuerdo INE/CG527/2023 en materia de acciones afirmativas. Estos juicios se encuentran en fase de discusión por parte del TEPJF. A su vez, conversamos con Isabel Sánchez y Alejandro Herrejón de la organización Fuerza Migrante, así como con el Dr. Daniel Tacher y el Dr. Miguel Moctezuma, para conocer más sobre la hoja de ruta y algunas de las perspectivas de la sociedad civil y la academia, en torno a la garantía de derechos de la ciudadanía en el exterior.

En esta lógica, ahondamos en: 1) las acciones afirmativas como recurso temporal y compensatorio de las desigualdades sociales para la garantía de derechos en el proceso electoral 2023-2024, y 2) en la necesidad de una reforma constitucional que otorgue a la ciudadanía mexicana en el extranjero certezas jurídicas permanentes, bajo criterios de justicia social, como un aspecto fundamental para una democracia incluyente. Sobre las diversas discusiones y perspectivas continuaremos abordando en números posteriores.

Mirela Barrios, Coordinadora del Observatorio Binacional
Elio Villaseñor, Director General de Iniciativa Ciudadana A.C



Segundo Boletín. El camino hacia las resoluciones del Tribunal y la judicialización de las acciones afirmativas

30 de octubre de 2023

Actos de impugnación de la ciudadanía al Acuerdo INE/CG527/2023

El pasado 8 de septiembre de 2023 el Instituto Nacional Electoral dio a conocer los lineamientos para el registro de candidaturas para este proceso electoral 2023-2024. Aunque en el acuerdo se incluyen las acciones afirmativas para grupos históricamente subrepresentados, se pudo identificar que los criterios estipulados implican un retroceso¹ en el acceso a derechos político-electorales de estos grupos, con respecto a las acciones afirmativas implementadas en el proceso electoral 2020-2021.

En consecuencia, el acuerdo ha recibido una cantidad considerable de impugnaciones ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF). Según algunos medios², hasta el 20 de septiembre del año en curso, había cerca de 25 juicios emitidos por la ciudadanía y colectivos de diversos grupos, principalmente: personas indígenas, afroamericanas, de la diversidad sexual, residentes en el exterior y personas con discapacidad.

En línea con lo anterior, desde el Observatorio Binacional realizamos una búsqueda preliminar de expedientes SUP-JDC (Juicio para la protección de derechos político-electorales del ciudadano) en el apartado de “Asuntos de Instrucción” del portal del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Al día 3 de octubre de 2023 se encontraron un total de 68 expedientes que incluyen todos los juicios de impugnación al *Acuerdo*

¹ Tomando como referencia el principio de progresividad de los Derechos Humanos.

² Ver: Montes, R. (20 septiembre 2023) *Reglas del INE para registro de candidaturas al 2024 acumulan 20 impugnaciones ante TEPJF* en <https://www.milenio.com/politica/reglas-ine-registro-candidaturas-suma-20-impugnaciones> y Guerra, E. (21 septiembre 2023) *Última legislativa* https://x.com/ErnestoGuerra_/status/1704885311149367314?s=20



INE/CG527/2023 del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se emiten los criterios aplicables para el registro de candidaturas a los distintos cargos de elección popular que soliciten los partidos políticos nacionales y, en su caso, las coaliciones, ante los consejos del Instituto en el proceso electoral federal 2023-2024. El primero de ellos, el SUP-JDC-338/2023 realizado por Fuerza Migrante A.C y todos los expedientes posteriores que, al estar vinculados, fueron turnados al Magistrado Felipe Alfredo Fuentes Barrera. Hasta el momento sólo es posible acceder a la descripción de la documentación recibida por el Tribunal y el acto impugnado³, sin embargo, aún no hay una resolución por parte de las autoridades competentes.

Tomando en cuenta lo anterior, buscamos conversar con Fuerza Migrante para conocer más sobre la hoja de ruta de la organización en materia de acciones afirmativas y garantía de derechos de la ciudadanía residente en el exterior. De tal forma que, tuvimos la posibilidad de sostener una entrevista con Isabel Sánchez encargada del área política y con Alejandro Herrejón del área jurídica de la organización.

En la misma línea mencionada en el boletín del mes de septiembre sobre el Acuerdo del INE para el registro de candidaturas (INE/CG527/2023), las inconformidades en materia de acciones afirmativas a nivel federal se han concentrado en dos puntos principales:

- 1) Hay un incumplimiento en el principio de progresividad de derechos, en tanto no hay claridad en los lineamientos de postulación de candidatos para cada uno de los grupos subrepresentados, dejando al criterio de los partidos políticos la decisión de postular un mayor o menor número de fórmulas para un grupo determinado.
- 2) Los requisitos de postulación de candidaturas plantean como tiempo de residencia en el exterior un mínimo de 6 meses. Además, no se solicita que las y los candidatos se encuentren vinculados con alguna organización o actividad de defensa

³ Ver anexo con algunos de los actos de impugnación al acuerdo INE/CG527/2023 presentado por organizaciones, ciudadanía en el exterior y otros actores.



y promoción de los derechos de la comunidad en el exterior. Esto implica una menor vinculación con la ciudadanía y, con ello, obstáculos para la representación sustantiva.

En esta lógica, Herrejón mencionó que la expectativa sobre la respuesta del Tribunal a los juicios ciudadanos es que dictamine –como un piso mínimo– lineamientos similares a los del proceso electoral 2020-2021. Es decir, “una fórmula de personas mexicanas migrantes y residentes en el extranjero en cada una de las listas correspondientes a las 5 circunscripciones electorales dentro de los primeros diez lugares” (INE/CG160/2021, p. 40). Además de que se solicitó que se aumente a 5 años el requisito de residencia en el exterior. Las solicitudes y juicios ciudadanos son un recurso que permite responder a la coyuntura y sentar precedentes para seguir avanzando en la garantía de derechos. Hay dos antecedentes fundamentales –resultado del esfuerzo de la ciudadanía en el exterior– que fungen como base para el trabajo que realiza Fuerza Migrante: 1) La resolución del Tribunal del año 2021 en materia de acciones afirmativas (SUP-RAP-21/2021), sentencia en la cual se estipula que el Congreso deberá legislar las diputaciones migrantes a nivel federal. 2) La reforma constitucional y electoral del 2022 que legisló la diputación migrante por mayoría relativa en el Congreso de la Ciudad de México.

En esta lógica, además de la exigencia de la progresividad de las acciones afirmativas para la inclusión de la ciudadanía en el exterior en el proceso electoral concurrente, diversas organizaciones continúan sumando esfuerzos para la implementación de la diputación migrante en cada una de las entidades (a nivel local), así como en el cumplimiento de la sentencia SUP-RAP-21/2021 como vía para que los derechos político-electorales puedan ser incorporados en la legislación federal para procesos electorales posteriores.



La judicialización de las acciones afirmativas

Para conocer más sobre este proceso y cuál es la expectativa que podemos tener como observadores conversamos con el Dr. Daniel Tacher, quien forma parte de la Coordinación General de la Oficina de la Presidencia del Tribunal (TEPJF). Sobre el tema apuntó que, como consecuencia del acumulado de impugnaciones por parte de los diversos grupos históricamente subrepresentados⁴, las discusiones en la materia que están teniendo lugar dentro del Tribunal requieren más tiempo para ser procesadas y puedan emitirse las resoluciones correspondientes en las semanas próximas.

A partir de lo que dictamine el Tribunal, las acciones afirmativas serán válidas únicamente en el proceso electoral concurrente ya que tienen un carácter temporal para el fin por el que fueron propuestas. Es decir, según la Jurisprudencia 30/2014 las acciones afirmativas son “medidas compensatorias, temporales, proporcionales, razonables y objetivas”. Sin embargo, la situación de subrepresentación a las que se enfrentan estas poblaciones está lejos de estar resuelta, ya que responde a desigualdades y desventajas estructurales que les han afectado históricamente. En esta lógica, el Dr. Tacher afirmó que la vía para que se regulen las acciones afirmativas de manera permanente es la judicialización.

[...] la judicialización de la política sugiere, en primer lugar, la presencia de procesos y decisiones judiciales con un impacto político o social. En segundo lugar, es la manifestación de las controversias sociales o políticas al ser cada vez mayormente solucionadas en las cortes. Por último, es la consecuencia del proceso por el cual los actores políticos o sociales establecen estrategias jurídicas a fin de invocar la participación de las cortes, buscando así obtener ventajas políticas. (Tacher, 2019: 150).

Un ejemplo de ello es el caso de la diputación migrante de la Ciudad de México. En el proceso electoral 2020-2021, después de que la figura fuera eliminada en la ciudad, tras una serie de impugnaciones realizadas por la ciudadanía organizada se determinó que su anulación atenta contra los derechos político-electorales de las y los ciudadanos residentes

⁴ Tales como: personas afromexicanas, de la diversidad sexual, personas con discapacidad y residentes en el exterior e incluso personas indígenas.



en el extranjero originarios de la Ciudad de México. El proceso de judicialización, por medio de las sentencias correspondientes, permitió la restitución de la figura y, con ello, su posterior inclusión en el Código Electoral de Instituciones y Procedimientos Electorales de la Ciudad de México. Sin embargo, en los casos en los que no está regulada esta figura, las autoridades competentes están obligadas a emitir acciones afirmativas como medidas compensatorias para la garantía de derechos.

Es decir que, judicializar permite tener instrumentos y certezas jurídicas para hacer valer los derechos político-electorales de la ciudadanía mexicana residente en el exterior. Los aprendizajes obtenidos del proceso electoral 2020-2021 en materia de acciones afirmativas y judicialización de las figuras de representación, como en el caso de la Ciudad de México, ha posibilitado conjuntar esfuerzos de la sociedad civil para emitir juicios ciudadanos de manera oportuna y exigir la implementación de acciones afirmativas para la inclusión política de la ciudadanía residente en el exterior a nivel federal y local.

En este proceso electoral además de la Ciudad de México, entidades como Jalisco y Oaxaca votaran por diputación migrante en el congreso local. Esto es el resultado de la incorporación de la figura en la legislación electoral correspondiente. Organizaciones como Fuerza Migrante, además de las labores que realiza para la garantía de derechos a nivel federal, se encuentra elaborando peticiones para la inclusión de diputaciones migrantes en las diversas entidades, abriendo juicios en caso de obtener respuestas negativas de las autoridades electorales locales.

Isabel Sánchez, del área política de Fuerza Migrante, nos comentó que aún son ocho las entidades en las que la ciudadanía residente en el exterior no tiene acceso a sus derechos político-electorales. Es por ello que se le está solicitando a las autoridades electorales incluir la diputación migrante a nivel local, implementar acciones afirmativas para la garantía de derechos de sus oriundos en el exterior, llevar a cabo campañas de sensibilización y



educación cívica, garantizar la paridad y generar las condiciones para la implementación del voto presencial en consulados y embajadas.

Entidades como Hidalgo han mostrado una apertura a trabajar el tema en el proceso electoral actual, sin embargo, otras entidades como Nuevo León, Campeche, Tlaxcala, Veracruz y Tabasco han tenido respuestas negligentes argumentando que el tema no puede ser atendido porque no está regulado en su legislación local. No obstante, las acciones afirmativas fungen como un recurso temporal y como antesala al trabajo legislativo. En consecuencia, los juicios ciudadanos y los tribunales locales juegan un papel clave para sentar precedentes en la garantía de derechos, ante la negativa de las autoridades electorales.

¿Otra vía?: Una mirada crítica de las acciones afirmativas

Para ampliar la mirada sobre el tema, sostuvimos una entrevista con el Dr. Miguel Moctezuma, profesor investigador de la Universidad Autónoma de Zacatecas, quien afirmó que, aunque las acciones afirmativas –como medidas compensatorias– son un primer paso en el reconocimiento de la exclusión y discriminación que viven distintos grupos, caen en un error estratégico al no reformular la ley. En otras palabras, aunque se reconoce que las acciones afirmativas son la puerta para la garantía de derechos de la ciudadanía en el exterior, es clave incluir criterios técnicos y científicos para ir más allá. Estos criterios son fundamentales no solo para la inclusión de la ciudadanía en el exterior en el proceso electoral concurrente, sino para una reforma constitucional a nivel federal y local que permita sentar las bases necesarias para la garantía de derechos a lo largo del tiempo.

Para este fin, plantea como un elemento central cuestionar y discutir las categorías utilizadas en el debate público sobre estos temas, tales como: “grupos vulnerables”. Estas narrativas y conceptos que giran alrededor de las acciones afirmativas refuerzan y legitiman ideas discriminatorias al plantear que las poblaciones vulnerables deben de ser “compensadas”



por la exclusión histórica de la que han sido objeto (reproduciendo esa exclusión), y no incluidas bajo criterios de justicia social como parte indispensable de una democracia incluyente.

En esta lógica, el Dr. Moctezuma ha trabajado en establecer algunos criterios que, desde una mirada científica y de justicia social, permitan fortalecer la inclusión y la garantía de derechos de la ciudadanía residente en el exterior. Algunos de ellos son:

- Tomar como criterio técnico el índice de intensidad migratoria para incluir diputaciones federales de 16 entidades con alta o muy alta intensidad migratoria, utilizando como referencia datos censales de los años 2000, 2010 y 2020. La justificación de lo anterior radica en que esas 16 entidades han mantenido índices altos de intensidad migratoria, de manera constante durante al menos 30 años. Estas son: Aguascalientes, Colima, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Michoacán, Morelos, Nayarit, Oaxaca, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Tlaxcala y Zacatecas
- Para las diputaciones de Representación proporcional, si dentro de la circunscripción hay más de una entidad con un índice alto o muy alto de intensidad migratoria, se debe de garantizar una diputación migrante para cada entidad con esta característica (y no sólo una por circunscripción como se estipuló en las acciones afirmativas del proceso electoral 2020-2021). Por ejemplo, a la primera circunscripción le corresponderían tres diputaciones migrantes para las entidades de Durango, Jalisco y Nayarit, mientras que a la tercera circunscripción le correspondería únicamente la de Oaxaca.
- Incluir diputaciones migrantes de la CDMX y el Estado de México bajo el criterio de número de migrantes. Es decir que, por densidad poblacional, aunque el número de migrantes pueda desdibujarse en comparación con otras entidades, son puntos importantes de migración interna e internacional.



- Para contender por una diputación, debería de considerarse una residencia de, al menos, 10 años fuera del país y mantener una participación activa mediante prácticas de ciudadanía extraterritorial. Es decir, tener un vínculo o presencia social en México, mediante prácticas extraterritoriales en organizaciones, clubes, programas sociales, entre otras.

Estos criterios permitirían incluir a la ciudadanía residente en el exterior no sólo como una cuota compensatoria, sino como una parte de la ciudadanía mexicana con realidades y necesidades concretas que deben ser debidamente representadas. Asimismo, estos criterios posibilitan justificar la representación en términos numéricos en entidades con una tradición migratoria importante y con una comunidad amplia en el exterior.

Sin duda resulta importante establecer los mecanismos para que se garantice la inclusión y la representación de la ciudadanía en el proceso electoral concurrente, y aprender de las experiencias pasadas y presentes para garantizar los derechos de la ciudadanía en el exterior desde una mirada de justicia social y de transnacionalidad que permita alcanzar una representación sustantiva de las personas, no desde la territorialidad, sino desde sus prácticas y compromiso ciudadano.

Consideraciones finales

Las acciones afirmativas son un recurso temporal que permite garantizar la inclusión de la ciudadanía en el exterior –y de otros grupos históricamente subrepresentados–, cuando no hay una legislación en la materia que otorgue certezas jurídicas para la garantía de sus derechos. Estas acciones deben ser pensadas como un primer paso en el camino y no como el fin último para la garantía de los derechos político-electorales de la ciudadanía mexicana en el exterior. En esta lógica, es de suma importancia dar seguimiento a las resoluciones que haga el Tribunal en las próximas semanas sobre los juicios ciudadanos en materia de



acciones afirmativas, para garantizar la inclusión de la ciudadanía en este proceso electoral 2023-2024.

Si bien, el objetivo a largo plazo es una reforma constitucional que regule la figura de diputación migrante y otorgue certezas jurídicas en materia de derechos político-electorales de la ciudadanía en el exterior, la judicialización de las acciones y su incorporación en la legislación electoral federal y local plantea retos importantes. Uno de los retos, siguiendo lo propuesto por el Dr. Moctezuma, es cambiar la narrativa compensatoria por una de justicia social, en la que trascendamos la noción de cuotas e incluyamos a las personas en el extranjero como ciudadanos con necesidades, luchas y derechos más allá de un territorio.

En esta lógica, aunque es primordial nombrar la situación de exclusión histórica que han vivido estas poblaciones, es clave tener una visión estratégica con criterios que permitan incluir a la ciudadanía en el extranjero tomando en cuenta su heterogeneidad y diversidad, para lograr una representación, tanto en términos cuantitativos como sustantivos, a nivel federal y local.

En suma, el camino para la garantía de los derechos político-electorales de la ciudadanía mexicana residente en el extranjero vislumbra la urgencia de sumar esfuerzos y entablar un diálogo permanente sobre el tema desde la academia, la sociedad civil, las personas en el exterior y las autoridades. En este sentido, será fundamental escuchar las distintas aproximaciones, propuestas y posicionamientos en aras de seguir trabajando a mediano y largo plazo. Sobre ello ahondaremos en números próximos.

Fuentes

- Guerra, E. (21 de septiembre de 2023). *X: Última Legislativa*. Disponible en https://x.com/ErnestoGuerra_/status/1704885311149367314?s=20
- INE/CG160/2021 [Consejo General]. *Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que, en acatamiento a la Sentencia dictada por la Sala*



Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el expediente Sup-Rap-21/2021 y acumulados, se modifican los criterios aplicables para el registro de candidaturas a diputaciones por ambos principios que presenten los Partidos Políticos Nacionales y, en su caso, aas Coaliciones ante los Consejos del Instituto, para el Proceso Electoral Federal 2020-2021, aprobados mediante Acuerdos INE/CG572/2020 E INE/CG18/2021. 4 de marzo del 2021. Disponible en <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/118027/Criterios-Registro-Candidaturas-Acuerdo-INE-CG160-2021.pdf>

- INE/CG527/2023 [Consejo General]. *Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se emiten los Criterios Aplicables para el Registro de Candidaturas a los distintos Cargos de Elección Popular que soliciten los Partidos Políticos Nacionales y, en su caso, las Coaliciones, ante los Consejos del Instituto en el Proceso Electoral Federal 2023-2024. 8 de septiembre de 2023. Disponible en <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/handle/123456789/153089>*
- Montes, R. (20 de septiembre del 2023). *Reglas del INE para registro de candidaturas al 2024 acumulan 20 impugnaciones ante TEPJF.* Disponible en <https://www.milenio.com/politica/reglas-ine-registro-candidaturas-suma-20-impugnaciones>
- SUP-RAP-21/2021 Y ACUMULADOS [Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación]. Recursos de Apelación y Juicios para la Protección de los Derechos Político-Electorales del Ciudadano. Disponible en <https://www.te.gob.mx/sentenciasHTML/convertir/expediente/SUP-RAP-21-2021>
- Tacher, D. (2019). *Judicialización de los derechos políticos de los mexicanos residentes en el extranjero.* Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Disponible en https://www.te.gob.mx/publicaciones/sites/default/files/archivos_libros/Judicialización_Tacher.pdf



- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. *Asuntos en Instrucción*: https://www.te.gob.mx/asuntosSR/asuntosSR_Inter/LstAsuntosISR.aspx?pldSala=&pldSalac=SUP&pldTpoMedioc=JDC&pConsecmedioc=444&pAnioc=2023&pConsecdesC=.+&pPopup=1&pTipoT=C. Base de datos, consultada el 3 de octubre del 2023.
- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2014) *TESIS Y JURISPRUDENCIAS DEL TEPJF*. Disponible en <https://www.te.gob.mx/consultareforma2014/node/5844>. Consultado el 17 de octubre del 2023.

Entrevistas

- Dr. Daniel Tacher. Coordinación General de la Oficina de la Presidencia (TEPJF). 10 de octubre de 2023.
- Dr. Miguel Moctezuma, Universidad Autónoma de Zacatecas. 18 de octubre de 2023.
- Isabel Sánchez y Alejandro Herrejón, área política y área jurídica de Fuerza Migrante. 24 de octubre de 2023.

Anexo

Tabla 1. Algunos actos de impugnación al acuerdo INE/CG527/2023 presentado por organizaciones, ciudadanía en el exterior y otros actores.

Expediente	Actor	Entidad	Autoridad
SUP-JDC-338/2023	Edith Yolanda Merino Lucero, ostentándose como representante de Fuerza Migrante A.C.	Federal	Consejo General del Instituto Nacional Electoral
SUP-JDC-353/2023	Mario Alberto Torres Escudero	Federal	Consejo General del Instituto Nacional Electoral
SUP-JDC-354/2023	Jaime Lucero Casarez	Federal	Consejo General del Instituto Nacional Electoral



SUP-JDC-355/2023	Avelino Meza Rodríguez	Federal	Consejo General del Instituto Nacional Electoral
SUP-JDC-363/2023	Aarón Ortiz Santos	Federal	Consejo General del Instituto Nacional Electoral
SUP-JDC-369/2023	José Luis Gutiérrez Pérez	Federal	Consejo General del Instituto Nacional Electoral
SUP-JDC-373/2023	Oscar Hernández Santibáñez	Federal	Consejo General del Instituto Nacional Electoral
SUP-JDC-382/2023	David Miranda Castrellón	Federal	Consejo General del Instituto Nacional Electoral
SUP-JDC-383/2023	Margarita De Luna Sandoval	Federal	Consejo General del Instituto Nacional Electoral
SUP-JDC-395/2023	Martha Estela Esquivel Arrona	Federal	Consejo General del Instituto Nacional Electoral
SUP-JDC-458/2023	Marisol Reynoso Méndez	Federal	Consejo General del Instituto Nacional Electoral

Fuente: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Asuntos en Instrucción: [https://www.te.gob.mx/asuntosSR/asuntosSR Inter/LstAsuntosISR.aspx?pldSala=&pldSalac=SUP&pldTopoMedioc=JDC&pConsecmedioc=444&pAnioc=2023&pConsecdesC=.&pPopup=1&pTipoT=C](https://www.te.gob.mx/asuntosSR/asuntosSR_Inter/LstAsuntosISR.aspx?pldSala=&pldSalac=SUP&pldTopoMedioc=JDC&pConsecmedioc=444&pAnioc=2023&pConsecdesC=.&pPopup=1&pTipoT=C). Base de datos, consultada el 3 de octubre del 2023.