



**INSTITUTO ELECTORAL
DEL ESTADO DE GUANAJUATO**



**VOTO
GUANAJUATENSE
EN EL EXTRANJERO**

Estudio para determinar la **viabilidad de medidas afirmativas** en favor de la **comunidad migrante de Guanajuato** radicada en el extranjero, para contar con diputaciones migrantes en el Congreso del Estado de Guanajuato para el próximo proceso electoral, en cumplimiento a la sentencia dictada en el expediente TEEG-JPDC-211/2021 por el Tribunal Estatal Electoral de Guanajuato.

Aprobado en la sesión extraordinaria de la Comisión Temporal para el Voto de Guanajuatenses Residentes en el Extranjero celebrada el 24 de febrero de 2022.



NMX-R 025-SCFI-2015

Registro: RPrIL-071

Organización certificada desde el 26 de enero de 2017, con recertificación del 26 de enero de 2021 al 26 de enero de 2025

Comisión Temporal para el Voto de Guanajuatenses Residentes en el Extranjero

Sandra Liliana Prieto de León	Presidenta
Beatriz Tovar Guerrero	Vocal
Luis Gabriel Mota	Vocal
Guadalupe Mendiola González	Secretaria técnica

Representaciones de partidos políticos acreditadas ante la Comisión

Emmanuel Jaime Barrientos	Propietario	Partido Acción Nacional
Cesia Jael Vargas Rodríguez	Suplente	
Gerardo Edgar Tadeo Sánchez Granados	Propietario	Partido Revolucionario Institucional
Paulo Edgar Ramírez Noguez	Suplente	
José Belmonte Jaramillo	Propietario	Partido de la Revolución Democrática
Laura Isabel Hernández Silva	Suplente	
Jorge Luis Martínez Nava	Propietario	Movimiento Ciudadano
Mauricio Cordero Hernández	Suplente	
José Luis Piedras Flores	Propietario	Morena
María del Carmen Cuervo Fernández	Suplente	

Grupo de trabajo

Leticia Calderón Chelius
Mariela Villalba Piedrasanta
Fernando Barrientos Del Monte

Áreas técnicas coadyuvantes

Unidad Técnica Jurídica y de lo Contencioso Electoral

Diego Enrique Ramírez García	Encargado de despacho de la Unidad
Fernando Murguía López	Asesor Jurídico
Germán Rafael Barahona Pérez	Actuario

Unidad Técnica de Sistemas de Información y Telecomunicaciones

Luis Armando Montoya Castillo	Titular
Miguel Constantino Piña Arredondo	Jefe de Desarrollo de Sistemas y Telecomunicaciones
José Juan Moreno Arredondo	Especialista en Ingeniería de Software y Sistemas Computacionales

Coordinación de Comunicación y Difusión

Pedro Muñiz Felipe	Titular
Germán León Aguilar	Auxiliar de Redacción y Protocolo
Daniela Visani García Guerra	Especialista en Gestión de Contenidos
Roberto Galileo Othón Martínez Rosas	Diseñador Gráfico

Consejería a cargo de la presidencia de la Comisión Temporal para el Voto de Guanajuatenses Residentes en el Extranjero

Jessica Tinoco Guzmán	Asistente
Yunuen Salinas Turrubiates	Asesora de Consejo General

Índice

Glosario	6
Introducción	7
Capítulo 1. Perfil sociodemográfico del migrante guanajuatense	10
1.1. Introducción	10
1.2. Guanajuato en el contexto nacional.....	11
1.3. Perfil de la población migrante de Guanajuato	13
1.4. Aspectos económicos de la migración.....	16
1.5. Perfil de cultura política y enlace con el lugar de origen.....	17
1.6. Referencias	19
Capítulo 2. Análisis jurídico	22
2.1. Análisis de la sentencia TEEG-JPDC-211/2021 emitida por el TEEG	22
2.1.1. Tema	22
2.1.2. Ponencia	22
2.1.3. Antecedentes	22
2.1.4. Resolución y efectos	25
2.1.5. Puntos resolutivos	31
2.1.6. Votación	31
2.1.7. Voto concurrente.....	32
2.2. Marco normativo	34
2.2.1. Nacional	34
2.2.2. Internacional.....	41



Índice

2.2.3.	Estatal	43
2.3.	Acciones afirmativas.....	47
2.3.1.	Elementos fundamentales de las acciones afirmativas	47
2.3.2.	Cuotas electorales.....	48
2.4.	Implementación de acciones afirmativa en favor de la representación política de la comunidad migrante	49
2.4.1.	Análisis sobre la viabilidad de implementar una acción afirmativa en favor de la representación política de la comunidad migrante realizado por el INE	49
2.4.2.	Sentencia de los recursos de apelación y juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano SUP-RAP-21/2021 y acumulados emitida por la Sala Superior del TEPJF	54
2.4.3.	Acciones afirmativas para personas mexicanas migrantes y residentes en el extranjero del INE.....	58
2.5.	Consulta abierta, libre e informada a la comunidad de guanajuatenses residentes en el extranjero, para elaborar el análisis sobre la viabilidad de emitir acciones afirmativas en favor de la comunidad migrante de Guanajuato radicada en el extranjero, para contar con diputaciones migrantes en el Congreso del Estado de Guanajuato para el próximo proceso electoral	76
2.6.	Oportunidad de implementar una medida afirmativa en favor de la representación política en el Congreso del Estado para la comunidad migrante guanajuatense residente en el extranjero en el próximo proceso electoral local ordinario.....	82



Índice

2.7.	Análisis sobre la viabilidad de implementar acciones afirmativas en favor de la representación política en el Congreso del Estado para la comunidad migrante guanajuatense residente en el extranjero.....	86
2.7.1.	Naturaleza de la diputación migrante.....	86
2.7.2.	Viabilidad de la implementación de una acción afirmativa a favor de la representación política de la comunidad migrante guanajuatense residente en el extranjero.....	94
2.7.3.	Aspectos a considerar para el establecimiento e implementación de la acción afirmativa.....	96
2.8.	Experiencia en las entidades federativas relativas a la diputación migrante	119
2.9.	Referencias.....	126
Capítulo 3. El diseño institucional de la representación de migrantes o ciudadanía en el exterior.....		131
3.1.	Introducción.....	131
3.2.	Diseño institucional de la diputación de electores en el extranjero.....	132
3.2.1.	¿Qué implican cada una de estas modalidades?.....	135
3.2.2.	¿En qué tipo de elecciones se aplica?.....	136
3.2.3.	¿Cómo se ha diseñado la representación de la ciudadanía en el exterior?.....	136
3.2.4.	¿Cómo se incorporan estas figuras?.....	138
3.3.	Voto en el extranjero. Caso mexicano.....	139
3.4.	Participación electoral en el extranjero.....	143
3.5.	El registro de electores residentes en el extranjero.....	145



Índice

3.6. Entidades federativas que cuentan con la figura de diputación migrante	145
3.7. Mecanismos para ejercer el voto migrante	149
3.8. Experiencias locales respecto al voto en el extranjero	150
3.9. Balance y recomendaciones.....	153
3.10. Referencias	155
Capítulo 4. Consulta migrante para diputación del estado de Guanajuato	162
4.1. Consulta a la ciudadanía guanajuatense residente en el extranjero que tramitó su credencial para votar desde el extranjero	162
4.1.1. Introducción.....	162
4.1.2. Metodología	163
4.1.3. Características sociodemográficas	164
4.1.4. Cultura política	169
4.1.5. Intención de voto.....	172
4.1.6. Sobre diputación migrante	174
4.1.7. Resultados	181
4.1.8. Consideraciones finales	183
4.2. Reunión con liderazgos a propósito de la consulta sobre la diputación migrante en el estado de Guanajuato.....	184
4.2.1. Introducción a la sección	184
4.2.2. Metodología	185
4.2.3. Resultados	186
4.2.4. Ejes temáticos.....	186



Índice

4.2.5.	Hallazgos y áreas de oportunidad detectadas	190
4.2.6.	Recomendaciones, conclusiones y sugerencia final	195
4.3.	Anexos.....	197
4.3.1.	Anexo 1. Listas de asistencia a mesas de trabajo liderazgos migrantes guanajuatenses	197
4.3.2.	Anexo 2. Reunión con liderazgos.....	200
4.3.3.	Anexo 3. Síntesis de ideas, notas, palabras recurrentes de las mesas de análisis en torno a la pertinencia de generar una diputación migrante para el estado de Guanajuato llevadas a cabo los días 4, 5, 11 y 12 de febrero de 2022 a través de la plataforma de <i>Zoom</i>	202
4.4.	Referencias	208
	Reflexiones finales	209



Glosario

CPEG	Constitución Política para el Estado de Guanajuato
CPEUM	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
CTVGRE	Comisión Temporal para el Voto de Guanajuatenses Residentes en el Extranjero
IEEG	Instituto Electoral del Estado de Guanajuato
INE	Instituto Nacional Electoral
LGIPE	Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales
LN	Ley de Nacionalidad
LGPP	Ley General de Partidos Políticos
LIPEEG	Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Guanajuato
SCJN	Suprema Corte de Justicia de la Nación
TEEG	Tribunal Estatal Electoral de Guanajuato
TEPJF	Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación



Introducción

La CTVGRE presenta el estudio para determinar la viabilidad de emitir medidas afirmativas en favor de la comunidad migrante de Guanajuato radicada en el extranjero, para contar con diputaciones con dicha calidad en el Congreso del Estado para el próximo proceso electoral, con la finalidad de identificar si existe alguna situación objetiva que justifique una medida a favor de las personas migrantes guanajuatenses, para eliminar cualquier situación de desventaja o subrepresentación o disminuir la brecha de desigualdad entre los grupos sociales.

Lo anterior, en cumplimiento a lo establecido en el Acuerdo CGIEEG/304/2021 aprobado por el Consejo General del IEEG el veintitrés de julio de dos mil veintiuno, a través del cual se determinó instruir a la CTVGRE que, con base en sus atribuciones elaborara el estudio ordenado en la sentencia del expediente TEEG-JPDC-211/2021 por el TEEG y lo remitiera al Consejo General para, con sustento en el mismo, este lleve a cabo la determinación y eventual aprobación de las medidas afirmativas que, en su caso, correspondan.

Para tal efecto, la CTVGRE programó una serie de actividades con base en un Plan de Trabajo que implicaron la investigación, recolección, revisión, examinación, integración y organización de información en la materia; la celebración de reuniones con organizaciones y asociaciones migrantes, autoridades federales y estatales, organismos públicos locales electorales, representaciones de partidos políticos, entre otros; así como, la ejecución de una consulta a personas migrantes guanajuatenses residentes en el extranjero y a liderazgos que les representen, con el apoyo de un grupo de trabajo integrado por personas especialistas.

Así, en este estudio se analiza la viabilidad de implementar acciones afirmativas, mediante la identificación de situaciones objetivas que muestren, desde diferentes perspectivas, los contextos de desventaja o subrepresentación de las personas y comunidades migrantes, para eliminar la brecha de desigualdad que prevalece entre los grupos sociales.

Introducción

El primer capítulo abordará el perfil sociodemográfico del migrante guanajuatense, ello implica, caracterizar al estado de Guanajuato como una entidad con la mayor intensidad migratoria a largo de la historia del país, con una migración predominantemente hacia Estados Unidos y Canadá. Además, la tasa de migración neta ha sido negativa de acuerdo con el Anuario de Migración y Remesas 2020. A nivel municipal, en 2020 los tres municipios con mayor grado de intensidad migratoria fueron Yuriria (59.0%), Santiago Maravatío (58.9%) y Manuel Doblado (58.7%).

A nivel poblacional, se describe que la ciudadanía guanajuatense reside, principalmente, en Estados Unidos y Canadá, con una mayor presencia de hombres (77.6%) y mujeres (22.4%) entre 18 y 64 años (83.9% de la población) que emigran por causas laborales, familiares y educativas. De acuerdo con los datos estadísticos de la Secretaría de Relaciones Exteriores (2019), un total de 64,624 guanajuatenses han tramitado una matrícula consular, además cuentan con organizaciones registradas.

El segundo capítulo integra el análisis jurídico conformado por el análisis de la sentencia e incorpora las diferentes interpretaciones realizadas por la Sala Superior sobre el tema del ejercicio de derechos políticos electorales de la ciudadanía residente en el extranjero y su derecho a ser votado. Se desarrolla de manera exhaustiva el marco jurídico a nivel nacional y desde el ámbito local la implementación de las acciones afirmativas para la regulación de la figura de la diputación migrante.

En el tercer capítulo se presenta un análisis general sobre las diferentes representaciones o modelos a través de los cuales las personas residentes en otros países tienen algún tipo de representación en su país de origen. Desde un punto de vista de política comparada, se presentan modelos de los diseños institucionales de diferentes países que han regulado la representación y que reconocen como un derecho la representación en sedes legislativas: Congreso, parlamento, cámaras, nacionales y/o subnacionales. Se destaca que cada diseño institucional tiene implicaciones sobre: quienes tienen derecho a votar desde el exterior y bajo cuáles condiciones (limitadas o amplias) y si es necesaria la creación de escaños o cargos en los órganos de representación del país de origen.

Introducción

El cuarto capítulo desarrolla el análisis de la consulta migrante guanajuatense, la cual se aplicó en dos vías: a) guanajuatenses residentes en el extranjero que han tramitado su credencial de elector para votar desde el extranjero, y b) personas líderes guanajuatenses que fueron convocadas a reuniones de trabajo para conocer sus opiniones y percepción sobre el tema de la figura de diputación migrante. En ambos procesos de consulta se desarrolló una metodología para construir un proceso deliberativo que permitiera conocer opiniones de la comunidad guanajuatense residente en el extranjero.

Para el IEEG es de gran relevancia destacar y agradecer la participación y apoyo del INE y en específico a las y los integrantes de la Comisión del Voto de las Mexicanas y los Mexicanos Residentes en el Extranjero, y por supuesto a la Secretaría del Migrante y Enlace Internacional del estado de Guanajuato, ambos grandes aliados para la realización de la Consulta migrante guanajuatense.

Así mismo a los Organismos Públicos Locales Electorales de las entidades federativas de Ciudad de México, Guerrero, Jalisco, Michoacán, Nayarit y Zacatecas que apoyaron con experiencias y documentos de consulta.

Finalmente, este estudio busca ser un referente para el análisis en torno al debate actual sobre la representación política y el derecho a ser votado de la ciudadanía mexicana residente en el extranjero y en específico, de las personas guanajuatenses.

En este sentido, garantizar el derecho político a ser votado exige la creación de condiciones que promuevan la inclusión de las personas guanajuatenses residentes en el extranjero, así que, exponer evidencias empíricas como las descritas en cada capítulo de este estudio permitirán un diálogo pertinente y relevante entre las instituciones que promueven y garantizan los derechos políticos electorales de la ciudadanía residente en el extranjero.

Capítulo 1. Perfil sociodemográfico del migrante guanajuatense

1.1. Introducción

La movilidad humana es un fenómeno de larga data que ha permitido la construcción social de los territorios. La División de Población del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas estimó que, para 2020 un total de 281 millones de personas vivían fuera de su país de origen, lo cual representó 3.6% de la población mundial. Estados Unidos de América fue el principal destino, acogiendo a 51 millones de personas migrantes entre las cuales, la población mexicana es la más importante.

De acuerdo con estimaciones realizadas por el Consejo Nacional de Población (CONAPO) en 2020 habían 11,511,598 millones de personas de origen mexicano residiendo en Estados Unidos, siendo la entidad de Guanajuato una de las principales expulsoras de población migrante. El segundo país de destino de los connacionales es Canadá, a donde se dirigió alrededor de 1% de la población emigrante, seguido de España y Alemania.

Brevemente se podría mencionar que la entidad cuenta con 46 municipios (INEGI, 2020). De acuerdo con el Censo de Población y Vivienda 2020, la población total de la entidad es de 6,166,934 habitantes, ocupando el lugar 6 a nivel nacional con mayor población; dentro de la entidad, los municipios con mayor número de habitantes son (INEGI, 2021): León (1,721,215), Irapuato (592,953) y Celaya (521,169).

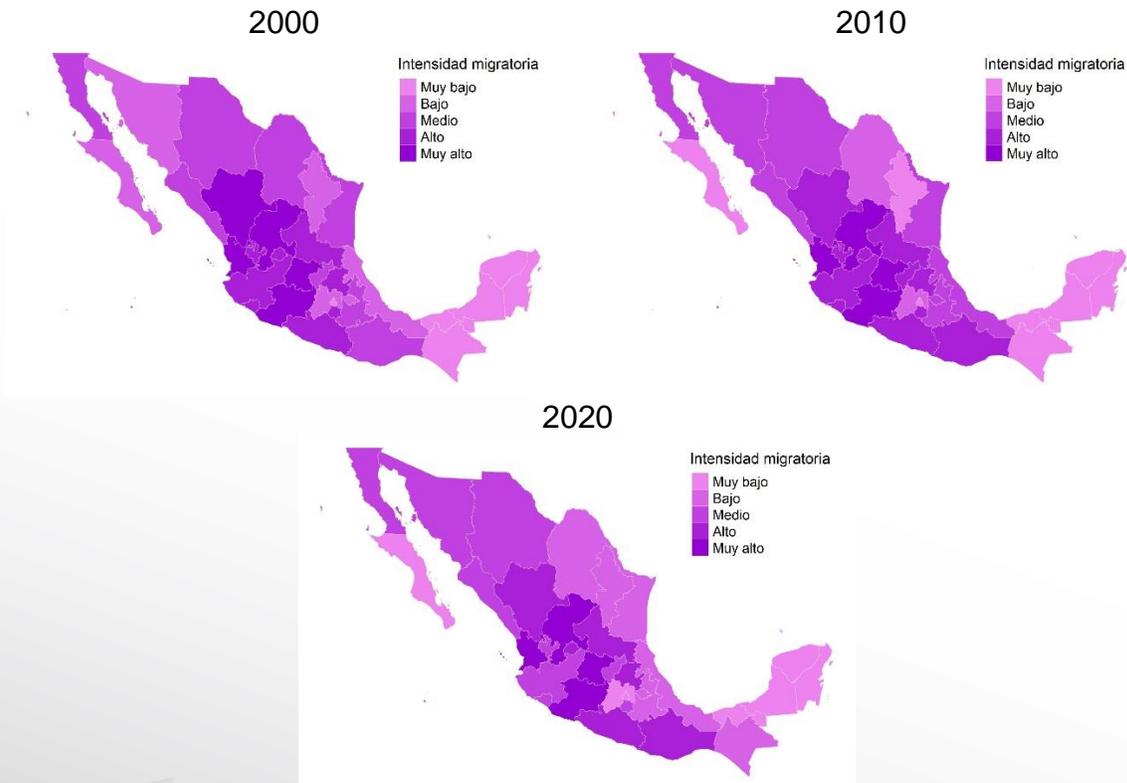
En términos migratorios, el estado de Guanajuato es una de las entidades con mayor intensidad migratoria a lo largo de la historia del país. Como parte de la región tradicional, los medios de comunicación promovieron la emigración de población guanajuatense de manera importante desde hace más de tres siglos, papel que se mantiene hasta los últimos años. De acuerdo con Duran (2003), las primeras estimaciones de la emigración de la región tradicional datan de 1925, y ascienden entre 60 y 70% de la emigración del país en donde Guanajuato participaba entre 10 y 16% según la fuente. Para el año 2000 tuvo un grado de intensidad migratoria “muy alto”, tercer lugar a nivel nacional; mientras que para el año 2010 ocupó el segundo y cuarto en el año 2020.

1.2. Guanajuato en el contexto nacional

La emigración de la población mexicana hacia Estados Unidos ha ocurrido principalmente de entidades de la región centro-occidente, como Guanajuato, Jalisco, Michoacán y Zacatecas. De acuerdo con el Índice de Intensidad Migratoria dichas entidades se ubican en la región tradicional del país debido a su larga historia en el fenómeno (Mapa 1).

Según datos presentados en el Anuario de Migración y Remesas 2020 (CONAPO, 2020), en 2020, Guanajuato fue la entidad con la tasa de migración neta internacional más baja del país, con una cifra de -4.83. Esto indica que, la entidad presentó una pérdida de migración internacional, es decir, el efecto de la migración produjo una disminución de la población en casi cinco personas por cada mil habitantes. Otras entidades con tasa neta de migración internacional negativas son: Oaxaca (-4.0), Zacatecas (-3.7) y Michoacán (-3.6).

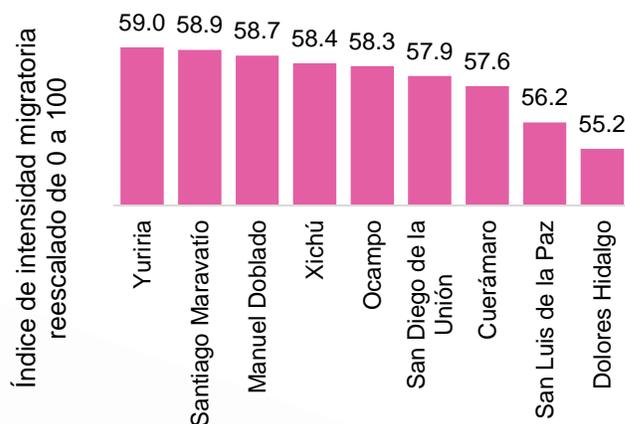
Mapa 1. México. Grados de intensidad migratorio por entidad federativa, 2000, 2010 y 2020



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Consejo Nacional de Población (2000, 2010, 2020).

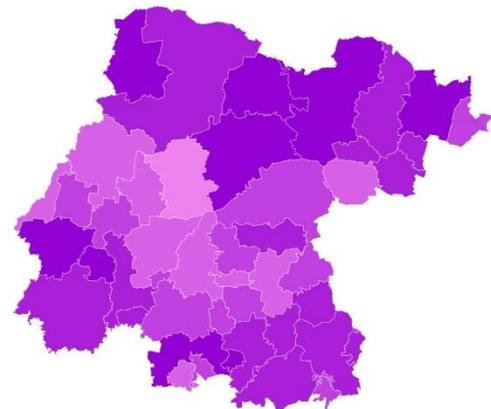
A nivel municipal, en 2020 los tres municipios con un mayor grado de intensidad migratoria fueron: Yuriria (59.0), Santiago de Maravatío (58.9) y Manuel Doblado (58.7) (Gráfica 1), éstos son rurales y se ubican en la periferia del estado (Mapa 2), alejados de la región Centro, colindantes con Michoacán y presentan localidades con altos grados de marginación (CIDE, 2019). Yuriria y Manuel Doblado se han considerado como unas zonas agrícolas, con una participación en la migración incorporada en la cultura local; y donde las políticas macroeconómicas han sido orientadas a atender el campo, sin embargo, no han podido retener a la población (Ortega et.al, 2015). Yuriria al igual que Santiago de Maravatío, comparten la dinámica laboral en que las y los jóvenes viajan todos los días a trabajar en las fábricas, talleres y comercios de Moroleón y Uriangato y regresan a sus comunidades de origen (CIDE, 2019).

Gráfica 1. Principales municipios con muy alto grado de intensidad migratoria en Guanajuato, 2020



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Consejo Nacional de Población, 2020.

Mapa 2. Grados de intensidad migratorio por municipio en Guanajuato, 2020



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Consejo Nacional de Población, 2020.

Guanajuato, al igual que entidades como Jalisco y Michoacán, tuvieron un porcentaje importante de legalización en Estados Unidos cuando surgió la ley migratoria IRCA en 1986, alrededor de 6.5%, lo que representaba en ese momento 150 mil guanajuatenses (Duran, 2003). Lo cual, ha tejido una migración circular predominante en su momento, disminuyendo a 15 mil 263 durante el quinquenio 2015-2020; así como un retorno de connacionales.

En la historia reciente, Guanajuato fue de las entidades con un mayor volumen de retorno de connacionales desde Estados Unidos. Durante el último quinquenio, 2015-2020 la población que retornó ascendió a 22 mil 168 representando 6.9% del retorno nacional y colocándose en la 3era entidad con mayor población que regresó a la entidad, principalmente a los municipios de León (13.7%), Dolores Hidalgo Cuna de la Independencia Nacional (6.1%) y Celaya (5.5%).

El retorno ha desencadenado un regreso de connacionales, algunos de ellos con familia binacional, nacidos en Estados Unidos y que en México pudieran ser considerados como población inmigrante. En 2020 Guanajuato identificó a 42 mil personas que llegaron desde otros países y residen en la entidad, de ellos, 7 de cada 10 nacieron en Estados Unidos y principalmente tienen menos de 25 años. En 2015 se identificó que en la entidad habitaba 4% de la población nacida en Estados Unidos cuyos padres o jefe de hogar era de origen mexicano, ubicándose en el lugar séptimo a nivel nacional con dicha población (CONAPO-BBVA, 2018).

1.3. Perfil de la población migrante de Guanajuato

De acuerdo con datos del Censo de Población y Vivienda 2020, del INEGI, de marzo de 2015 a marzo de 2020 emigraron al extranjero 65,705 personas de Guanajuato, lo cual representó 7.8% de las y los emigrantes internacionales a nivel nacional, seguido de Jalisco (7.5%) y Michoacán (6.3%), todos ellos, municipios de la región tradicional. Si bien, la población emigrante del estado de Guanajuato descendió más de 50% durante la última década, de 140,049 salidas durante el periodo de 2010 al 2015 a los mencionados 65,705 de 2015 al 2020; Guanajuato fue la entidad con una mayor emigración de población en el último quinquenio.

En el cuadro 1 se presentan algunas características sociodemográficas de la población que emigró en el periodo 2015-2020. Las principales características de emigración reciente son: 88 de cada 100 emigrantes guanajuatenses eligen Estados Unidos como país de destino seguido de Canadá (2.8%); emigran principalmente hombres en edades laborales, sin embargo, la participación de las mujeres asciende a 22.4%; 67.6% emigró por trabajo, pero también destaca el 12.7% que ha emigrado por motivos familiares mientras que los motivos educativos representaron 7.2%.

Cuadro 1. Características de la población emigrante en el quinquenio 2015-2020.

Características	Absolutos	Relativos
Emigrantes de Guanajuato	65,705	100.0%
País de residencia		
Estados Unidos	58,047	88.3%
Canadá	1,853	2.8%
España*	680	1.0%
Alemania*	213	0.3%
Otros países	4,912	7.5%
Sexo		
Mujeres	14,745	22.4%
Hombres	50,960	77.6%
Grupos de edad		
De 1 a 17 años	6,802	10.6%
De 18 a 64 años	55,122	83.9%
De 65 años y más	2,218	3.4%
No especificado	1,563	2.4%
Causas de migración		
Laborales	44,427	67.6%
Familiares	8,353	12.7%
Educativas	4,726	7.2%
Personales	3,137	4.8%
Otras causas	1,233	1.9%
No especificadas	3,829	5.8%

Nota. *Cifras no representativas, coeficiente de variación mayor a 30.

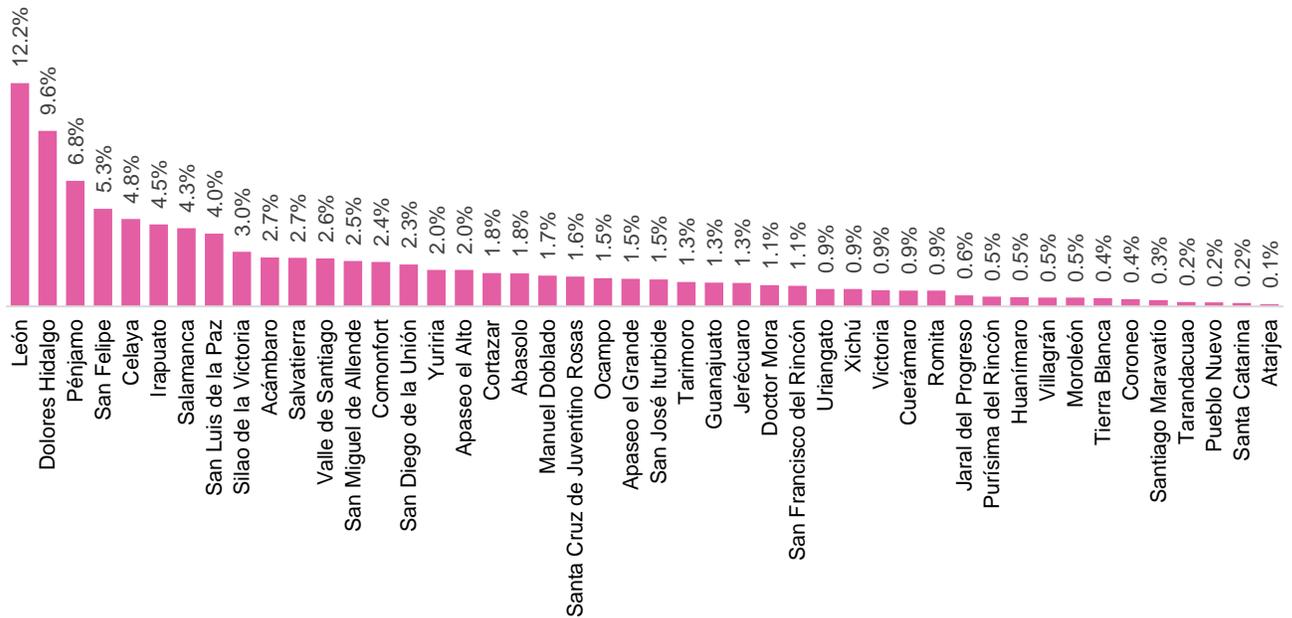
Fuente: Elaboración propia con base en la Muestra del 10% del Censo de Población y Vivienda 2020, INEGI.

Así mismo es de hacer notar la emigración de población menores de 17 años, la cual asciende a 10.6%, y aquella de 65 años y más representando 3.4% del total. Ambos grupos de edad apoyan la historia migratoria de la entidad, si bien, hay una predominante migración laboral, la migración familiar o de reunificación está presente y es importante en el estado.

Por un lado, la tendencia de la migración desde Guanajuato está correlacionada con la propensión nacional de reducción de la emigración hacia Estados Unidos, debido a los altos costos sociales y económicos que implica. Así como por el proceso de transición demográfica y donde Guanajuato sigue la tendencia nacional con una tasa global de fecundidad de 2.2 hijos por mujer (CIDE, 2019). Por otro lado, la migración sigue siendo

incentivada por las desigualdades regionales, zonas completamente incomunicadas y desconectadas de las áreas metropolitanas existentes, así como por la violencia que persiste, la cual ha ubicado a la entidad como la principal según el número de homicidios dolosos (SESNSP, 2022).

Gráfica 2. Población emigrante por municipio de origen, 2015-2020



Fuente: Elaboración propia con base en la Muestra del 10% del Censo de Población y Vivienda 2020, INEGI.

Entre los municipios que cuentan con mayor población emigrante son: León (12.2%), seguido de Dolores Hidalgo Cuna de la Independencia Nacional (9.6%), Pénjamo (6.8%), San Felipe (5.3%) y Celaya (4.8%) (Gráfica 2). En total, los cinco principales municipios representaron a un flujo de 19,502 personas que emigraron o 38.7% del flujo de la entidad.

En Guanajuato, como en el resto de las entidades con alta tradición migratoria, se ha observado un porcentaje elevado de población adulta mayor, pues hombres y mujeres jóvenes en posibilidad de migrar abandonan sus comunidades para buscar oportunidades, principalmente a Estados Unidos. Quienes vuelven de manera definitiva son los que han tenido malas experiencias o las personas de mayor edad que deciden retirarse definitivamente de la actividad laboral, consideran haber laborado lo suficiente como para descansar. Sin embargo, está dinámica ha permeado negativamente la economía del municipio (CIDE, 2019).

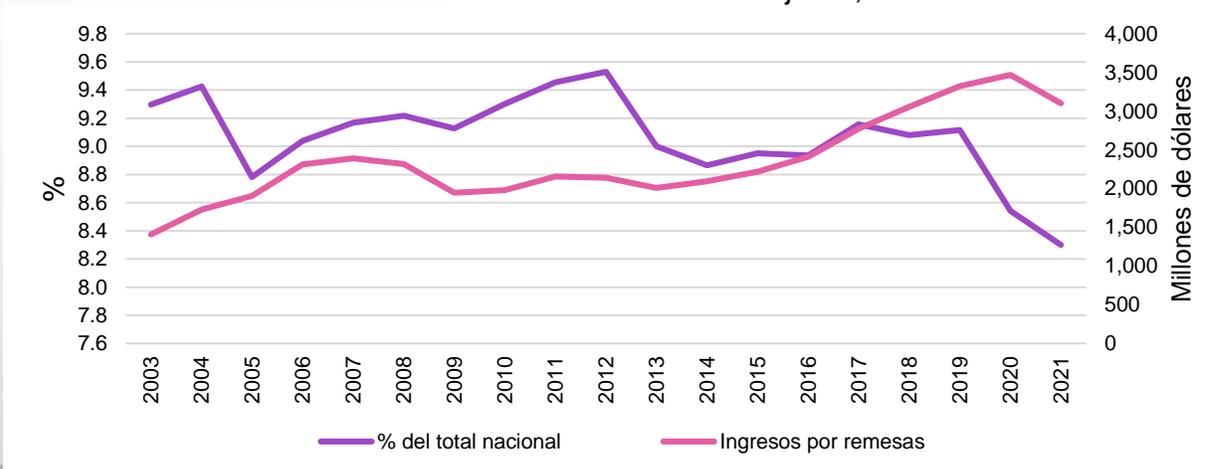
1.4. Aspectos económicos de la migración

De acuerdo con estimaciones de CONEVAL (2020) la población en condición de pobreza en la entidad asciende a 2 millones 650 mil personas, lo que representa 43% de la población total, al interior, 4.5% vive en pobreza extrema, es decir, 281 mil guanajuatenses, mostrando un incremento en tal indicador en el último bienio (durante 2018 la pobreza extrema ascendía a 3.6% de la población). El rezago educativo lo viven las personas que residen en una cuarta parte de la entidad, además de que 52% no cuenta con acceso a seguridad social y una cuarta parte, tiene carencia por el acceso a la alimentación nutritiva y de calidad. Lo anterior, teje en gran medida las causas de la emigración.

En contraparte, derivado de su larga tradición, Guanajuato se encuentra entre los primeros tres lugares en el envío de remesas, junto con los estados de Jalisco y Michoacán (Banxico, 2020). Según cifras reportadas por el Sistema de Información Económica del Banco de México, en 2020, la entidad fue la tercera con mayor recepción de remesas en el país con un monto 3 469 millones de dólares. Mientras que, en los primeros nueve meses de 2021, los ingresos en la entidad ascienden a 3 099 millones de dólares, una reducción de 0.2 puntos porcentuales (Gráfica 3).

La importancia de la migración en la entidad ha propiciado que las remesas familiares representen un segmento importante de su Producto Interno Bruto, 8.4% en 2020, por ejemplo. Mientras que en el mismo año representaron 8.5% del total nacional, siendo la tercera entidad que contribuye al monto nacional de los recursos de acuerdo con el monto, solo después de Jalisco (4 153) y Michoacán (4 056).

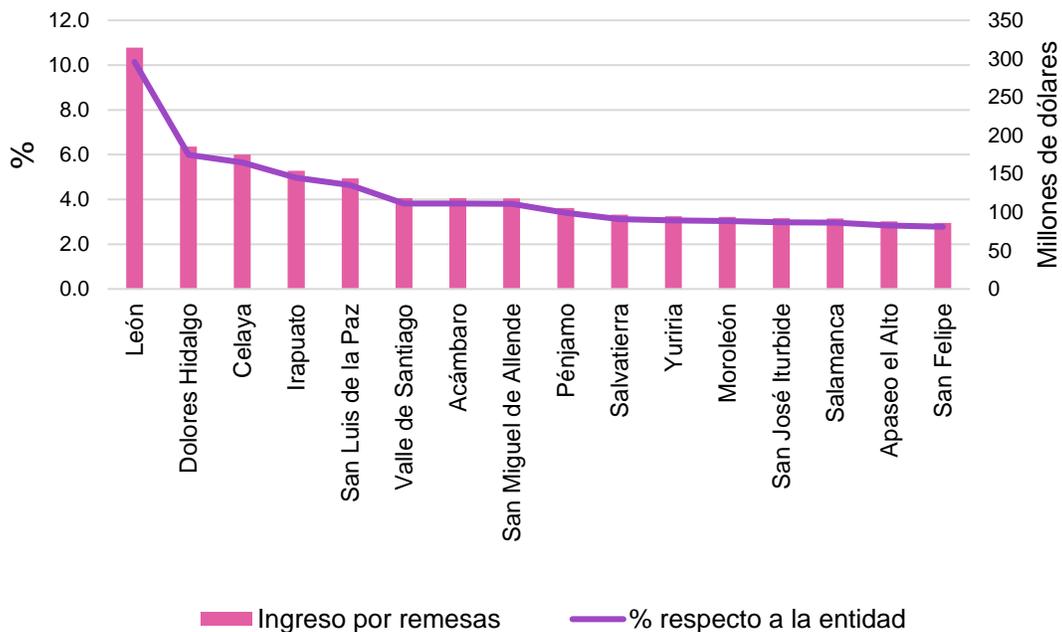
Gráfica 3. Remesas recibidas en Guanajuato, 2003-2021



Fuente: Elaboración propia con base en datos de Banxico.

Los municipios con mayor aportación al ingreso por remesas en la entidad durante el 2021 fueron León, Dolores Hidalgo, Celaya, Irapuato y San Luis de la Paz (Gráfica 4); no obstante, no hay que olvidar que dichos municipios pueden representar puntos de recepción de los recursos que son destinados a localidades más distantes. Entre los cinco municipios el total asciende a 1 062 millones de dólares, representando 31% de las remesas que recibe de la entidad.

Gráfica 4. Municipios con mayor aportación al ingreso por remesas en Guanajuato, ene-sep. 2021



Fuente: Elaboración propia con base en Banxico.

Por su parte, se ha documentado que las familias que reciben dinero de los Estados Unidos destinan esos recursos principalmente para comprar alimentos, pagar gastos por alguna enfermedad; comprar, ampliar o mejorar su vivienda, pagar otras deudas, comprar tierras o implementos agrícolas; establecer, ampliar o comprar un negocio (IPLANEG, 2014). Durante el año 2000 el porcentaje de hogares de la entidad que recibió remesas fue de 10.1%, para 2015 disminuyó a 9.4% y para 2020 a 8.7%.

1.5. Perfil de cultura política y enlace con el lugar de origen

Una de las características de la migración de México a Estados Unidos es que ha sido principalmente una migración laboral, y en el caso de Guanajuato y sus municipios, con gran tradición que se ha permeado por generaciones al interior de las familias. En este

sentido, hay un capital humano importante fuera del país que mantiene y que ha construido vínculos familiares, sociales y culturales en ambos lados de la frontera.

El vínculo con el país de origen es notorio entre la población guanajuatense en Estados Unidos, en 2019 las matrículas consulares alcanzaron 64, 624. Si bien, este trámite les permite contar con una identificación en aquel país, también demuestra algunos de los documentos que traen consigo o bien, les envían desde sus lugares de origen, mismos que pueden servir para ejercer el voto en el extranjero. Además, las organizaciones de migrantes de Guanajuato en Estados Unidos son de las más numerosas respecto al resto de las entidades.

Estas organizaciones tienen distintas aristas, ayudan a la asimilación en el lugar de destino, pero también mantienen los vínculos con el lugar de origen; a 2015 el Consejo Nacional de Población contabilizó 479 organizaciones a lo largo de Estados Unidos. Por mencionar algunas ciudades donde se tienen identificadas algunas organizaciones, Chicago con 51, Los Ángeles y San Diego con 33, Atlanta con 24 y Austin con 14.

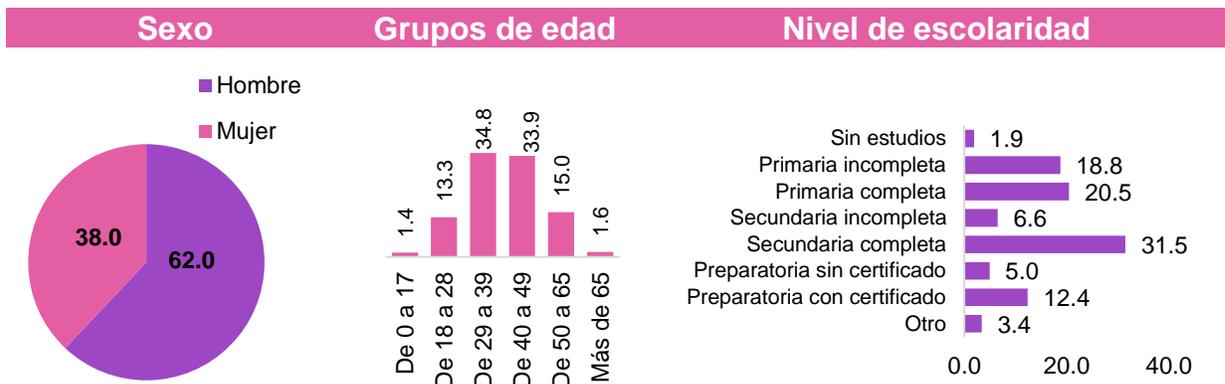
Vale la pena mencionar que, actualmente la discusión se ha enfocado a definir si las personas emigrantes deben conservar sus derechos estando fuera de la unidad político-administrativa, uno de ellos, los derechos político-electorales.

De acuerdo con registros del Instituto de los Mexicanos en el Extranjero, para el 2020, de las y los residentes en Estados Unidos cuya población podría participar en las próximas elecciones a nivel federal o local, en términos de matrículas consulares expedidas, tienen las siguientes características (Gráfica 5):

- Más de la mitad (64.9%) se ubicaron en tres Estados: Texas (34%), California (21%) e Illinois (10%).
- Respecto a los municipios de origen, en Guanajuato, los cinco principales son: León (9.3%), Celaya (8%), Irapuato (6.9%), Dolores Hidalgo Cuna de la Independencia Nacional (4.8%) y Acámbaro (4.4%); en contraste, los que menos residentes tienen son: Coroneo (0.3%), Atarjea (0.2%) y Santa Catarina (0.2%).
- La mayoría (79.2%) cuenta con escolaridad básica: sin estudios (1.9%), primaria incompleta (18.8%), primaria completa (20.5%), secundaria incompleta (6.6%) y secundaria completa (31.5%).
- 38% son mujeres y el resto (62%) son hombres. Con datos a diciembre de 2021, con un total de 92,659 credenciales para votar en el extranjero entregadas, la distribución cambia, a 41.9% mujeres y 58.1% hombres.

- Poco más de 8 de cada 10 residentes con matrícula se encuentran en edad productiva: entre 18 y 28 años (13.3%), entre 29 y 39 años (34.8%) y 40 y 49 años (33.9%). Con el corte de información a diciembre de 2021 dicha distribución se modificó ligeramente: entre 18 y 28 años (12.4%), entre 29 y 39 años (31.2%), 40 y 49 años (32.0%) y 50 o más (24.4%).
- La ocupación principal es empleado (a), 54.8%.
- 9 de cada 10 personas con credencial para votar en el extranjero se ubica entre los 20 y 59 años.

Gráfica 5. Características de la población nacida en Guanajuato con credencialización en Estados Unidos, 2020 (%)



Información a octubre de 2021.

Fuente: Elaboración propia con datos del Instituto de los Mexicanos en el Exterior, 2020.

1.6. Referencias

Banxico, Sistema de Información Económica (2021). Remesas por entidad federativa. Disponible en:

<https://www.banxico.org.mx/SieInternet/consultarDirectorioInternetAction.do?accion=consultarCuadroAnalitico&idCuadro=CA79>

CIDE (2019). El fenómeno migratorio en Guanajuato: Diagnóstico y propuestas de política pública. México: CIDE.179 p.p. Disponible en:

<https://www.cide.edu/transparencia/fracciones/DOCUMENTOMIGRACIONGUANAJUATO.pdf>

CONAPO (2020). Mexicanos en Estados Unidos. Series y geografía migratoria. Observatorio de Migración Internacional. Disponible en: http://omi.gob.mx/es/OMI/Series_y_geografia_migratoria

Consejo Nacional de Población, Fundación BBVA Bancomer y BBVA Research (2018). Anuario de Migración y Remesas. México 2018. CONAPO-Fundación BBVA Bancomer-BBVA Research. 1ra edición, México, pp.184.

CONEVAL (2020). Medición de la pobreza en México, 2020. Cuadro resumen evolución nacional y por entidad federativa. Disponible en: https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Pobreza_2020.aspx

Durand, Jorge (2003). Clandestinos: Migración México-Estados Unidos en los albores del siglo XXI. Disponible en: <https://mmp.opr.princeton.edu/databases/pdf/Clandestinos.pdf>

Durand, Jorge (2016). La migración México Estados Unidos. Historia Mínima. México. EL Colegio de México.

Gobierno del Estado de Guanajuato (2021). "Guanajuato entre los primeros estados en la recepción de remesas en temporada de pandemia". Boletines. Disponible en: <https://boletines.guanajuato.gob.mx/2020/11/13/guanajuato-entre-los-primeros-estados-en-la-recepcion-de-remesas-en-temporada-de-pandemia/>

Instituto de Planeación Estadística y Geográfica (2014). Características y dimensiones de los flujos migratorios del estado de Guanajuato. Solicitud de información, 26 de febrero de 2014. Disponible en: <https://seieg.iplaneg.net/indicadores/plugins/mig/TI-Solicitud%20CNDH.pdf>

INEGI (2020). Censo de Población y Vivienda 2020. Disponible en: <https://www.inegi.org.mx/programas/ccpv/2020/#Tabulados>

Ortega Hernández, Alejandro; León Andrade, Marilú y Rosas Vargas, Rocío (2015): Migración en una zona de alta productividad agrícola. El caso de nueve ejidos en la región sur del estado de Guanajuato. In: Pasado, presente y futuro de las regiones en México y su estudio. Asociación Mexicana de Ciencias para el Desarrollo Regional A.C., México. ISBN AMECIDER: 978-607-96649-1-6 UNAM-IIEC: 978-607-02-7436-7. Disponible en: <http://ru.iiec.unam.mx/2993/>

Pérez (2012). Disponible en:
http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1665-05652012000200007

Uriona (2010) en Historias detenidas en el tiempo. El fenómeno migratorio desde la mirada de la vejez en Guanajuato, de Oca, V. M., & Coordinadora. México: UNAM, 123 pp. Disponible en: <http://envejecimiento.sociales.unam.mx/archivos/historias3.pdf>

Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (2022). Incidencia Delictiva 2021. Disponible en: <https://www.gob.mx/sesnsp/acciones-y-programas/incidencia-delictiva-87005?idiom=es>



Capítulo 2. Análisis jurídico

2.1. Análisis de la sentencia TEEG-JPDC-211/2021 emitida por el TEEG

2.1.1. Tema

Determinar si procede o no la emisión de una medida en favor de la comunidad migrante de Guanajuato radicada en el extranjero, para contar con diputaciones con dicha calidad en el Congreso del Estado para el próximo proceso electoral, a través de la elaboración de un estudio respecto a su viabilidad, para identificar si existe alguna situación objetiva que justifique una medida a favor de las personas migrantes guanajuatenses para eliminar cualquier situación de desventaja o subrepresentación o disminuir la brecha de desigualdad entre los grupos sociales, en cumplimiento a la sentencia emitida por el TEEG en el medio de impugnación **TEEG-JPDC-211/2021**.

2.1.2. Ponencia

Primera ponencia a cargo de la magistrada electoral María Dolores López Loza.

2.1.3. Antecedentes

1. El veinticuatro de agosto de dos mil veinte se recibieron en este Instituto los escritos signados por Juan José Corrales Gómez, por su propio derecho y ostentándose como presidente de Fuerza Migrante, A.C., y Sergio Infanzón Herrera, por su propio derecho y ostentándose como enlace nacional de la organización Comunidad Migrante A.C., en los que solicitaron que se realizaran las gestiones necesarias para emitir acciones afirmativas a favor de la comunidad migrante.
2. El siete de septiembre de dos mil veinte inició el proceso electoral local 2017-2018, para renovar los cargos de diputaciones al Congreso local e integrantes de los cuarenta y seis ayuntamientos del estado de Guanajuato.
3. En la sesión extraordinaria del veintinueve de septiembre de dos mil veinte, mediante el acuerdo número CGIEEG/058/2020, el Consejo General dio respuesta a las solicitudes referidas, en el sentido de que no era posible para el IEEG incorporar la figura de diputaciones migrantes a través de acciones afirmativas porque esto se hubiera traducido en una modificación fundamental al proceso electoral, imponiendo a los partidos políticos y coaliciones la obligación de postular candidaturas de personas migrantes para la integración del órgano representativo

en comento y se ampliaría la posibilidad de emitir el sufragio activo desde el exterior del territorio nacional para una elección distinta a la de gubernatura.

Además, en el acuerdo en comento se consideró que el Consejo General estaba imposibilitado para emitir acuerdos, resoluciones o normas que implicaran modificaciones fundamentales al proceso electoral local ordinario 2020-2021 una vez iniciado el mismo y al no contemplarse en alguna disposición constitucional o legal elementos mínimos a desarrollar en normas reglamentarias respecto a diputaciones migrantes, se excederían los límites de la facultad reglamentaria prevista en la fracción II del artículo 92 de la LIPEEG.

Asimismo, se precisó en el acuerdo que la LIPEEG, si bien no regula la figura de la diputación migrante, sí prevé la participación de personas pertenecientes a ese grupo como candidatas y candidatos a diputaciones.

4. El dieciocho de marzo de dos mil veintiuno, Juan José Corrales Gómez, por propio derecho y ostentándose como presidente de Fuerza Migrante A.C., presentó un escrito ante este Instituto en que planteó dos solicitudes en los mismos términos del antecedente 1.
5. El treinta y uno de marzo de dos mil veintiuno, la Presidencia del Consejo General del Instituto dio respuesta a la petición formulada por Juan José Corrales Gómez, presidente de Fuerza Migrante, A.C, reiterando las consideraciones consignadas en el acuerdo CGIEEG/058/2020 del veintinueve de septiembre de dos mil veinte.
6. El veintiuno de mayo de dos mil veintiuno el TEEG dictó la resolución en el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano con número de expediente TEEG-JPDC-44/2021, en que se revocó el oficio P/166/2021, considerando que el Consejo General debía emitir la respuesta a la solicitud y determinar lo que en derecho correspondiera respecto de las peticiones realizadas.
7. En la sesión extraordinaria del veintiséis de mayo de dos mil veintiuno, mediante acuerdo número CGIEEG/264/2021, el Consejo General dio respuesta a la solicitud realizada por Juan José Corrales Gómez, por propio derecho y ostentándose como presidente de Fuerza Migrante, A.C., respecto a que se emitieran acciones afirmativas para que se contara con diputaciones migrantes en el Congreso del Estado.

Se reiteró que en el acuerdo CGIEEG/058/2020 se determinó que no es posible

incorporar la figura de diputaciones migrantes a través de acciones afirmativas, ante la imposibilidad jurídica para que el Consejo General emita acuerdos, resoluciones o normas que implicaran modificaciones fundamentales al proceso electoral local ordinario 2020-2021 una vez iniciado el mismo y al no contemplarse en alguna disposición constitucional o legal elementos mínimos a desarrollar en normas reglamentarias respecto a diputaciones migrantes; por lo que, en caso contrario, se excederían los límites de la facultad reglamentaria prevista en la fracción II del artículo 92 de la LIPEEG.

Por otra parte, en el acuerdo en comento, se estableció que la LIPEEG, si bien no regula la figura de la diputación migrante, sí prevé la participación de personas pertenecientes a ese grupo en situación de vulnerabilidad como candidatas y candidatos a diputaciones.

Por último, respecto a la petición en el sentido de que se diera vista al Congreso del Estado para que, en el ámbito de sus atribuciones, llevara a cabo las acciones pertinentes, necesarias y suficientes para garantizar a las personas guanajuatenses residentes en el extranjero el ejercicio pleno de sus derechos político-electorales, se estableció en el acuerdo de mérito que el Consejo General carecía de competencia y atribuciones para tal efecto.

En desacuerdo con lo anterior, el siete de junio de dos mil veintiuno Juan José Corrales Gómez, ostentándose como presidente de la organización Fuerza Migrante, A.C. interpuso un juicio ciudadano en línea en contra del acuerdo.

8. El veintidós de junio de dos mil veintiuno el TEEG dictó la sentencia en el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano con número de expediente TEEG-JPDC-211/2021 en la que, entre otros aspectos, resolvió que el Consejo General del IEEG sí cuenta con facultades para emitir acciones afirmativas en materia de diputaciones migrantes, sin que ello implique un exceso en su facultad reglamentaria.

Por tanto, revocó el acuerdo CGIEEG/264/2021 en lo que fue materia de la impugnación, y vinculó al Consejo General del IEEG para que realizara un análisis sobre la viabilidad de emitir acciones afirmativas en favor de la comunidad migrante de Guanajuato radicada en el extranjero, para contar con diputaciones con dicha calidad en el Congreso del Estado para el próximo proceso electoral.

Inconforme con la falta de vinculación al Congreso del Estado, el veintiséis de junio

de dos mil veintiuno Juan José Corrales Gómez, ostentándose como presidente de la organización Fuerza Migrante, A.C. promovió un medio de impugnación en contra de esa sentencia.

9. El catorce de julio de dos mil veintiuno la Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la Segunda Circunscripción Electoral Plurinominal, dictó la sentencia definitiva en el expediente SM-JDC-641/2021 en la que desechó de plano la demanda presentada en la plataforma electrónica electoral del TEEG a que se hace referencia en el antecedente inmediato anterior, toda vez que la demanda presentada carecía de firma autógrafa de quien promovía en representación de la organización Fuerza Migrante y por propio derecho. Por tanto, la sentencia del expediente TEEG-JPDC-211/2021 adquirió firmeza procesal.

2.1.4. Resolución y efectos

En la resolución del expediente TEEG-JPDC-211/2021 el TEEG consideró que el IEEG cuenta con facultades para emitir acciones afirmativas en materia de diputaciones migrantes, conforme a lo siguiente:

«3.3. El Consejo General sí cuenta con facultades para emitir acciones afirmativas en materia de diputaciones migrantes, sin que ello implique un exceso en su facultad reglamentaria.

El actor señala que la responsable de manera incorrecta negó su solicitud bajo el argumento que, de concederla, estaría excediendo su facultad reglamentaria prevista en el artículo 92, fracción II de la Ley electoral local, al no tener atribuciones para modificar la integración del Congreso local; lo que en ningún momento le fue solicitado, sino que, petitionó la emisión de acciones afirmativas dentro del ámbito de su competencia.

El agravio es **fundado y suficiente** para revocar la determinación del Consejo General en atención a lo siguiente:

La facultad reglamentaria es la potestad atribuida por el ordenamiento jurídico, a determinados órganos de autoridad para emitir normas jurídicas abstractas, impersonales y obligatorias, con el fin de proveer en la esfera administrativa el exacto cumplimiento de la ley.

Por su parte, los principios de reserva de ley y de subordinación jerárquica son aplicables a las disposiciones administrativas, en cuanto al conjunto

de reglas sometidas al ordenamiento que desarrollan, con el objeto de lograr su plena y efectiva aplicación.

La reserva de ley impide que la facultad reglamentaria aborde materias exclusivas de las leyes emanadas del Congreso de la Unión y/o de las legislaturas de las entidades federativas. En cambio, la subordinación jerárquica constriñe a la norma secundaria para que solamente desarrolle y complemente lo que dispone la ley, sin ir más allá de ella.

Al respecto, la Suprema Corte ha establecido que la facultad reglamentaria no puede modificar o alterar el contenido de una ley, es decir, que los reglamentos tienen como límite natural los alcances de las disposiciones a las que reglamentan; por ende, solamente pueden detallar las hipótesis y supuestos normativos legales para su aplicación, sin incluir nuevos que sean contrarios a la sistemática jurídica, ni crear limitantes distintas a las previstas expresamente en la ley.

Lo anterior de conformidad con la jurisprudencia del Pleno de la Suprema Corte identificada con la clave P./J. 30/2007, de rubro: “FACULTAD REGLAMENTARIA. SUS LÍMITES”.

No obstante, la Sala Superior ha determinado (SUP-JDC-10257/2020) que, tratándose de los órganos constitucionales autónomos, como en el caso del Instituto, la facultad reglamentaria adquiere una trascendencia y significado particular, ya que el parámetro constitucional de su actuación tiene como fundamento una base propia.

Esto quiere decir que, en los casos de organismos constitucionales autónomos, la facultad reglamentaria adquiere un significado particular diverso al de la administración pública en general, pues se trata de organismos que tienen funciones constitucionalmente asignadas y que, en ese sentido, **cuentan con una libertad mayor para implementar lineamientos y reglamentos, siempre que éstos estén dirigidos a cumplir con mayor eficacia y alcance los fines que les han sido asignados.**

En el caso del Instituto de conformidad con los artículos 31 de la Constitución Local, así como en los numerales 77, 78, 81 y 92 de la Ley electoral local, en su calidad de órgano constitucional autónomo cuenta con una facultad reglamentaria que atiende a una misión y atribuciones concretas.

Asimismo, tiene como fines garantizar a la ciudadanía el pleno ejercicio de los derechos político-electorales de las personas y ejercer las funciones que le otorgan la Constitución Federal, la Constitución Local y la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como las disposiciones que emita el Instituto Nacional Electoral en los procesos electorales y que todas sus actividades se rijan por los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad y objetividad.

De igual forma, como parte de su autonomía normativa, el Consejo General cuenta con la atribución de dictar normas y previsiones destinadas a hacer efectivas las disposiciones de la Ley electoral local (artículo 92, fracción II, de la LIPEG); por lo que, como lo ha sostenido la Suprema Corte en el caso de otros órganos constitucionales autónomos, **no existe razón constitucional para afirmar que, ante la ausencia de una ley, no sea dable que el instituto emita una regulación autónoma de carácter general, siempre y cuando sea “exclusivamente para el cumplimiento de su función reguladora en el sector de su competencia”**.

Ahora bien, en el caso concreto, contrario a los argumentos vertidos en el acuerdo impugnado, el Consejo General **sí cuenta con facultades para emitir medidas afirmativas relacionadas con el acceso de las personas migrantes a diputaciones locales**, pues si bien en el Estado de Guanajuato no existe la figura de la diputación migrante, sí existen bases normativas que posibilitan el acceso de las y los guanajuatenses que residan en el extranjero a un cargo de dicha naturaleza.

En efecto, la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, en su artículo 42, dispone que los Estados Partes considerarán la posibilidad de establecer procedimientos o instituciones que permitan tener en cuenta, tanto en los Estados de origen como en los de empleo, las necesidades, aspiraciones u obligaciones especiales de las y los trabajadores migratorios y sus familiares y considerarán también, según proceda, **la posibilidad de que tengan en esas instituciones sus propios representantes libremente elegidos**.

Por su parte, los Principios Interamericanos sobre los Derechos Humanos de Todas las Personas Migrantes, Refugiadas, Apátridas y las Víctimas de la Trata de Personas, aprobados por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en diciembre de dos mil diecinueve, establecen en su Principio 31, relativo a los derechos de Participación política, que:

“Principio 31. Todo migrante tiene derecho a participar en la vida civil y política de su comunidad en su Estado de origen y en la conducción de los asuntos públicos. Este derecho comprenderá la libertad de participar en los asuntos públicos del Estado de origen y el derecho a votar y ser elegido en las elecciones de ese Estado, de conformidad con su legislación.”

A su vez, el artículo 35 de la Constitución Federal prevé el derecho de la ciudadanía de votar en las elecciones populares y de ser votada en condiciones de paridad (según los requisitos que establece la ley).

Por otro lado, el artículo 45 de la *Constitución Local* establece que los guanajuatenses que migren al extranjero tendrán derecho a que se les reconozca la residencia binacional, cuando así lo acrediten en los términos de la ley en la materia, pero en todo caso, para poder ser electos deberán incorporarse al Estado por lo menos ciento ochenta días previos al de la elección.

Asimismo, el artículo 190 segundo párrafo inciso f) de la Ley electoral local, establece que en el caso de las y los ciudadanos guanajuatenses que migren al extranjero deberán acreditar la residencia binacional de dos años anteriores a la fecha de la elección.

Por tanto, del análisis de la normativa que rige en el Estado de Guanajuato, se advierten elementos suficientes que conceden al Consejo General la posibilidad legal de revisar la viabilidad de emitir una acción afirmativa que solicita la parte actora en favor de las y los guanajuatenses que residen en el extranjero.

Lo anterior, porque como se dejó expuesto, dicho instituto está facultado para implementar directrices con el propósito de hacer efectivos diversos principios constitucionales, **mediante el establecimiento de criterios interpretativos que potencialicen los derechos fundamentales de las personas migrantes en el extranjero**, a efecto de que éstos se proyecten como auténticos mandatos de optimización, sin que ello vulnere los principios de jerarquía normativa y reserva de ley.

Criterio similar sostuvo la Sala Superior al resolver el expediente **SUP-RAP-21/2021** y acumulados, en el que consideró que el Instituto Nacional Electoral contaba con facultades constitucionales, convencionales y legales para establecer acciones afirmativas para las personas migrantes, y que con ello no se vulneran los principios de reserva de ley y subordinación jerárquica.

Adicionalmente, cabe referir que aún en el supuesto de que no existiera una base normativa que posibilitara la participación de las personas migrantes para acceder a los cargos de elección popular, ello no sería un motivo para que el Consejo General careciera de facultades para implementar algún mecanismo para hacer efectivo este derecho, pues ha sido criterio de la Sala Superior que aún en estos casos se pueden implementar medidas para maximizar los derechos de un determinado grupo en situación de vulnerabilidad o desventaja.

Lo anterior, ya que las acciones afirmativas constituyen medidas temporales, razonables, proporcionales y objetivas orientadas a la igualdad material que se componen de los siguientes elementos:

- El **objeto y fin** de alcanzar 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.
- **Destinatarios** conformados por personas y grupos en situación de vulnerabilidad, desventaja y/o discriminación para gozar y ejercer efectivamente sus derechos.
- Una **conducta exigible** que abarca una amplia gama de instrumentos, políticas y prácticas de índole legislativa, ejecutiva, administrativa y reglamentaria.

En este sentido, basta con que existan situaciones objetivas que justifiquen una medida a favor de grupos o colectivos que están en una situación de desventaja o subrepresentación para implementarlas y eliminar la brecha de desigualdad que prevalece entre los grupos sociales.

Lo anterior, con base en las razones que permiten justificar su adopción como por ejemplo aquellas que atiendan a enderezar o reparar injusticias históricas; reparar la discriminación social/estructural; crear diversidad o una representación proporcional de los grupos desventajados; argumentos relativos a la utilidad social que contribuyan al bienestar de muchas personas y generen mejores situaciones o servicios para los grupos desfavorecidos; como medidas preventivas para evitar la agitación social; para una mayor eficiencia del sistema socioeconómico o político; como medio para construir una sociedad más igualitaria después de periodos

históricos donde algunos grupos han quedado rezagados o para conseguir igualdad de oportunidades en relación con la igualdad de resultados.

Ejemplo de lo anterior, fueron las diversas medidas afirmativas en materia de género que se implementaron necesariamente de forma previa a la existencia de una reforma legislativa que las desarrollara, como la paridad horizontal y transversal.

Máxime si se considera que, de realizar una interpretación como lo propone la responsable en el sentido de exigir una reforma legislativa para que se implemente una medida afirmativa, sería excesivamente gravoso para las y los destinatarios, pues su oportunidad de ser incluidos en la agenda legislativa se encontraría muy limitada.

En tales condiciones, es jurídicamente válido sostener que el Instituto puede desplegar su facultad reglamentaria con el objeto de optimizar sus funciones constitucional y legalmente asignadas como órgano encargado de organizar las elecciones, así como de mejorar el ejercicio de los derechos político-electorales de la comunidad migrante, en caso de que se compruebe la viabilidad de la emisión de la medida afirmativa solicitada. De ahí lo fundado del agravio.

(...).

Ahora bien, en el apartado de *EFFECTOS* de la sentencia se dispuso lo siguiente:

«4. Efectos

Con base en lo expuesto, lo procedente es:

- a) **Revocar** en lo que fue materia de impugnación, el acuerdo **CGIEEG/264/2021** emitido el veintiséis de mayo por el Consejo General, mediante el cual dio respuesta al escrito del ciudadano **Juan José Corrales Gómez** como representante de Fuerza Migrante A.C., en el cual solicitó la emisión de acciones afirmativas para que se cuente con diputaciones migrantes.
- b) **Vincular** al Instituto, para que, dentro del ámbito de su competencia y en términos del apartado **3.3.**, proceda a emitir un nuevo acuerdo en que dé respuesta de manera fundada y motivada a la solicitud formulada por **Juan José Corrales Gómez** en su calidad de representante de Fuerza Migrante A.C. y determine si procede o no la emisión de una medida afirmativa en favor de la comunidad migrante de Guanajuato radicada en el extranjero,

para contar con diputaciones con dicha calidad en el Congreso del Estado para el próximo proceso electoral, dado que sí cuenta con facultades para pronunciarse al respecto.

Con la precisión de que previo a la respuesta que emita deberá realizar un estudio respecto a la viabilidad de implementar en el próximo proceso electoral la medida afirmativa solicitada por la parte actora, es decir, deberá identificar si existe alguna situación objetiva que justifique una medida a favor de las personas migrantes para eliminar cualquier situación de desventaja o subrepresentación o disminuir la brecha de desigualdad entre los grupos sociales.

Para efectuar lo anterior se le otorga un plazo de **noventa días hábiles** posteriores a la conclusión del proceso electoral que se encuentra en curso.

- c) Remitir al Tribunal dentro de las veinticuatro horas siguientes a que se efectúe todo lo anterior, copia certificada de las constancias con las que acredite el cumplimiento a lo ordenado.
- d) Apercibir al Consejo General, que de no cumplir con lo ordenado se le aplicará la medida de apremio que se juzgue pertinente, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 170 de la Ley electoral local.»

2.1.5. Puntos resolutivos

«**PRIMERO. Se revoca** en lo que fue materia de impugnación el acuerdo **CGIEEG/264/2021** emitido por el Consejo General del IEEG, en términos de lo señalado en el punto **3.3** de la resolución.

SEGUNDO. Se vincula al Consejo General del IEEG, en los términos del apartado 4 de efectos del fallo.»

2.1.6. Votación

La resolución fue aprobada por unanimidad de votos de las magistradas electorales Yari Zapata López y María Dolores López Loza, y el magistrado electoral Gerardo Rafael Arzola Silva.

2.1.7. Voto concurrente

«VOTO CONCURRENTE QUE FORMULA EL MAGISTRADO GERARDO RAFAEL ARZOLA SILVA EN RELACIÓN CON EL JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO, EXPEDIENTE TEEG-JPDC-211/2021.

Con el debido respeto, aunque coincido con la resolución de fondo que ha sido aprobada en el expediente de referencia, estimo que los efectos que en ella se contemplan, deben ser extensivos también al Congreso del Estado de Guanajuato, como lo solicitaron los actores.

Es por lo que, con fundamento en el artículo 19, fracción X, del Reglamento Interior del Tribunal Estatal Electoral de Guanajuato, formulo voto concurrente con la finalidad de exponer el sentido de mi decisión en el tema referido.

Consideraciones que sustentan el voto concurrente. De manera respetuosa, considero que en el proyecto se dice que la petición que al respecto hacen los inconformes resulta incongruente y contradictoria, sin embargo, a mi criterio, no lo estimo como tal.

Por el contrario, veo conveniente que deba vincularse al órgano legislativo local a fin de que, al igual que el Consejo General del Instituto electoral local, realice sus trabajos, estudios, debates y demás tareas que el proceso legislativo exige para que con plenitud de facultades resuelva si es o no menester emitir legislación respecto al tema que nos ocupa de las diputaciones migrantes.

Mas aunque, el que se despliegue la actuación del Consejo General del Instituto electoral local y en su caso, con ello se lleguen a emitir lineamientos a manera de acciones afirmativas en favor de las personas migrantes para maximizar su derecho político electoral de ser votadas para una diputación local, no se contraponen con lo que al respecto pudiera realizar el Congreso de Guanajuato, pues incluso serían tareas, acciones y productos normativos complementarios que darían certeza al grupo en categoría especial del que se habla.

En efecto, si bien la autoridad administrativa electoral puede y debe, en los casos que corresponda, ejercer su facultad reglamentaria, siempre será preferible que un tema como el que nos ocupa, se regule no solo por normas de carácter administrativo, sino también por leyes emitidas conforme a las facultades que como órgano expreso para legislar tiene el Congreso del

Estado, lo que le permite establecer reglas de conducta abstractas y obligatorias, de naturaleza general y permanente, que se refieren a un número indefinido de personas, de actos o hechos, con aplicación durante un tiempo indefinido y dotada del carácter coercitivo.

Así, la razón de este voto concurrente es que, estimo, se debía vincular al Congreso del Estado de Guanajuato a realizar las tareas que tiene encomendadas, a fin de determinar la factibilidad de legislar sobre el tema de diputaciones migrantes.

Lo anterior no se ve obstaculizado con el hecho de que el órgano legislativo en cita no haya sido parte dentro del juicio ciudadano que se resuelve, pues por un lado fue petición de las partes actoras y, por otro, para el cumplimiento de una sentencia, se permite vincular a toda autoridad que, por sus funciones, les corresponda desplegar actos tendentes a su cumplimiento, tal como se advierte de la Jurisprudencia 31/2002 de la Sala Superior de rubro y texto siguientes:

EJECUCIÓN DE SENTENCIAS ELECTORALES. LAS AUTORIDADES ESTÁN OBLIGADAS A ACATARLAS, INDEPENDIEMENTE DE QUE NO TENGAN EL CARÁCTER DE RESPONSABLES, CUANDO POR SUS FUNCIONES DEBAN DESPLEGAR ACTOS PARA SU CUMPLIMIENTO.- Con apoyo en lo dispuesto por los artículos 17, párrafo tercero; 41 y 99 constitucionales, y acorde con los principios de obligatoriedad y orden público, rectores de las sentencias dictadas por este órgano jurisdiccional, sustentados en la vital importancia para la vida institucional del país y con objeto de consolidar el imperio de los mandatos que contiene la Constitución General de la República, sobre cualquier ley y autoridad, tales sentencias obligan a todas las autoridades, independientemente de que figuren o no con el carácter de responsables, sobre todo, si en virtud de sus funciones, les corresponde desplegar actos tendentes a cumplimentar aquellos fallos.»

Lo anterior, en concordancia a lo asumido por la Sala Superior del TEPJF (SUP-RAP-21/2021, al precisar que:

«Asimismo, se da vista al Congreso de la Unión para que, en el ámbito de sus atribuciones, garantice a las personas mexicanas residentes en el extranjero el ejercicio pleno de sus derechos político-electorales relacionados con su representación legislativa en el ámbito federal, por

ejemplo, por medio de la figura de diputación migrante. A ese efecto deberá coadyuvar el INE.»

2.2. Marco normativo

2.2.1. Nacional

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

En su artículo 1º, párrafo primero, establece que todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en la propia Carta Magna y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que la misma establece.

En términos del párrafo segundo de la disposición aludida, las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con la propia Ley Suprema de la nación y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

El párrafo tercero del artículo referido dispone que todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

Por su parte, el párrafo quinto prohíbe toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

De conformidad con lo dispuesto por el artículo 35, fracciones I y II, son derechos de la ciudadanía, entre otros, votar en las elecciones populares, y poder ser votada en condiciones de paridad para todos los cargos de elección popular, teniendo las calidades que establezca la ley. El derecho de solicitar el registro de candidatas y candidatos ante la autoridad electoral corresponde a los partidos políticos, así como a las ciudadanas y los ciudadanos que soliciten su registro de manera independiente y cumplan con los requisitos, condiciones y términos que determine la legislación.

El artículo 41, Base I, en relación con el artículo 20 de la LIPEEG, preceptúa que los partidos políticos son entidades de interés público que tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de los órganos de representación política y, como organizaciones de ciudadanos y ciudadanas, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo, así como las reglas para garantizar la paridad entre los géneros, en candidaturas a legisladores federales y locales.

Por otra parte, en el Diario Oficial de la Federación de fecha 17 de mayo de 2021, fue publicada la reforma a la fracción II del Apartado A) del artículo 30 de la CPEUM, para quedar como sigue:

«**Artículo 30.** La nacionalidad mexicana se adquiere por nacimiento o por naturalización.

A) Son mexicanos por nacimiento:

I. ...

II. Los que nazcan en el extranjero, hijos de padres mexicanos, de madre mexicana o de padre mexicano;

III. y **IV.** ...

B) ...»

Esto es, se robustece la «transferencia de nacionalidad» entre los padres mexicanos a las hijas e hijos nacidos fuera del territorio nacional.

Respecto a lo cual, es importante mencionar que la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha sostenido que el derecho a la nacionalidad es el vínculo político que liga a una persona a un Estado determinado, permite que el individuo adquiera y ejerza los derechos y responsabilidades propias de la pertenencia a una comunidad política, siendo un prerrequisito para el ejercicio de determinados derechos y siendo además, un derecho de carácter inderogable, como se desprende de la sentencia de fecha 8 de septiembre de 2005, emitida por la referida instancia jurisdiccional internacional, en el Caso de personas dominicanas y haitianas expulsadas Vs. República Dominicana¹.

¹ Caso de personas dominicanas y haitianas expulsadas Vs. República Dominicana. Excepcionales preliminares, fondo, reparaciones y costas– Sentencia de veintiocho de agosto de dos mil catorce. Serie C. No. 282; y Corte IDH. Caso de las Niñas Yean y Bosico Vs. República Dominicana. Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas. Sentencia de ocho de septiembre de dos mil cinco. Serie C. No. 130. Disponible en https://corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_282_esp.pdf

De igual manera, la Corte Interamericana ha señalado que la determinación y regulación de la nacionalidad son competencia de cada Estado, es decir, que la determinación de quiénes son nacionales es competencia interna de los Estados en ejercicio de su soberanía, respetando siempre el deber de i) prevenir, evitar y reducir la apatridia; y, ii) brindar a los individuos una protección igualitaria y efectiva de la ley y sin discriminación.

En este sentido, nuestro país, como cualquier otro Estado, tiene la potestad de determinar las condiciones y supuestos legales para adquirir la nacionalidad mexicana en razón de que se trata de una facultad soberana propia de los Estados.

En ejercicio de dicha facultad, se promulgó el artículo 30 de la Constitución Federal, el cual prevé lo siguiente:

«Artículo 30. La nacionalidad mexicana se adquiere por nacimiento o por naturalización.

A) Son mexicanos por nacimiento:

I. Los que nazcan en territorio de la República, sea cual fuere la nacionalidad de sus padres.

II. Los que nazcan en el extranjero, hijos de padres mexicanos, de madre o de padre mexicano;

III. Los que nazcan en el extranjero, hijos de padres mexicanos por naturalización, de padre mexicano por naturalización, o de madre mexicana por naturalización, y

"IV. Los que nazcan a bordo de embarcaciones o aeronaves mexicanas, sean de guerra o mercantes.

B) ...»

Así, la CPEUM establece una lista en donde prevé que se podrá adquirir la nacionalidad mexicana por nacimiento en los supuestos referidos.

En este sentido, de la mencionada disposición constitucional destaca el hecho de que se otorgue la nacionalidad por nacimiento a las hijas e hijos de personas mexicanas nacidos fuera del territorio nacional, en atención a que sus padres son personas mexicanas, esto es, otorgar una amplia protección a la madre y padre que han salido de la República Mexicana pero que también mantienen lazos fraternos con nuestro Estado.

Es decir, el propio Constituyente previó la protección de las y los mexicanos que emigran a otros países y que tengan hijas e hijos en ellos, manteniendo los lazos con

nuestra nación ya que son éstos –madres y padres– quienes conservan el vínculo con el País, mediante la cultura, tradiciones y costumbres.

Así se establece una nueva modalidad en el artículo 30, respecto a la trasmisión de la nacionalidad a las y los que nazcan en el exterior, hijas e hijos de personas mexicanas, lo que permitirá asegurar en estas personas el mismo aprecio que por México tienen sus progenitores.

De todo lo anterior se advierte la clara intención del Constituyente en el sentido de que «la ley de la sangre», es decir, el derecho de adquirir la nacionalidad atendiendo a la nacionalidad de la madre o del padre no tiene como finalidad crear nuevos supuestos de nacionalidad mexicana, sino reconocer la no pérdida de la nacionalidad mexicana de aquellas personas a quienes, por nacimiento, les corresponde el goce de este derecho.

Esto es, el artículo 30 constitucional, en el inciso A), plasma las causales mediante las cuales el Constituyente considera que se adquiere la nacionalidad por *ius soli* o *ius sanguinis*.

En lo que interesa al presente estudio, las fracciones II y III prevén que la nacionalidad de los padres mexicanos es transferible a sus hijos nacidos fuera del territorio nacional, esto es, se privilegia el derecho de *ius sanguinis* de la hija o del hijo, sin importar su lugar de nacimiento, a adquirir la nacionalidad mexicana de la madre o del padre que es mexicana o mexicano.

Es decir, impera la razón de "transferencia de nacionalidad" entre las madres y padres mexicanos a las hijas e hijos nacidos fuera del territorio nacional (fracción II) y el supuesto relativo a la misma transmisión de los padres mexicanos por naturalización a las hijas e hijos nacidos en el extranjero (fracción III), es decir, de la última reforma de 2021 al texto Constitucional que incorporó que las hijas e hijos nacidos fuera de la República Mexicana de madre o padre mexicanos tengan la nacionalidad mexicana.

En esta última reforma se eliminó el requisito de que las madres y padres deben de haber nacido en territorio nacional, con lo cual la nacionalidad mexicana, para las y los nacidos en el extranjero, ya no se limita a la primera generación, es decir, las y los mexicanos nacidos en el extranjero, cuyas madres o padres sean mexicanos, nacidos(as) o no en territorio nacional, podrán otorgar nuevamente la nacionalidad mexicana a sus descendientes.

Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales

Conforme al artículo 7, párrafos 1 y 3, votar en las elecciones constituye un derecho y una obligación que se ejerce para integrar órganos del Estado de elección popular. También, es derecho de las ciudadanas y ciudadanos y obligación para los partidos políticos la igualdad de oportunidades y la paridad entre hombres y mujeres para tener acceso a cargos de elección popular. Además, es derecho de la ciudadanía ser votada para todos los puestos de elección popular, teniendo las cualidades que establece la ley de la materia y solicitar su registro de manera independiente, cuando cumplan los requisitos, condiciones y términos que determine la propia ley.

Por lo que respecta al procedimiento de registro de candidaturas, el artículo 232, párrafo 1 de la LGIPE indica que corresponde a los partidos políticos nacionales el derecho de solicitar el registro de candidatas y candidatos a cargos de elección popular, sin perjuicio de las candidaturas independientes en los términos de esa misma ley.

Ley General de Partidos Políticos

Tiene por objeto regular las disposiciones constitucionales aplicables a los partidos políticos nacionales y locales, así como distribuir competencias entre la Federación y las entidades federativas en materia de, entre otras, los lineamientos básicos para la postulación de sus candidaturas, según lo mandata, en lo conducente, el artículo 1, párrafo 1, inciso c) de dicha ley.

El artículo 23, párrafo 1, inciso e) de la LGPP, en relación con el diverso 31, fracción VI, de la LIPEEG, otorga el derecho a los partidos políticos de organizar sus procesos internos para seleccionar y postular candidaturas en las elecciones garantizando la participación de mujeres y hombres en igualdad de condiciones.

El artículo 25, párrafo 1, incisos r) e y) de la misma ley dispone, entre las obligaciones de los partidos políticos, garantizar la paridad entre los géneros en candidaturas a legisladores federales y locales, y las demás que establezcan las leyes federales o locales aplicables.

Ley de Nacionalidad

El artículo 32 de la CPEUM, en su primer párrafo, fija la posibilidad de que la legislación secundaria regule el ejercicio de derechos específicos de aquellos que gocen de dos nacionalidades. Se refiere al establecimiento de normas por la legislación para evitar conflictos por doble nacionalidad, debido a la imposibilidad jurídica de perder la nacionalidad mexicana, de origen, conlleva la necesidad de crear criterios legislativos

para determinar la nacionalidad que debe ser preferida, con el fin de derivar con ello el derecho aplicable en casos específicos, como establecer que el nacional dual vote en el país de residencia habitual, evitar la doble o múltiple tributación, etcétera.

La LN reconoce dos tipos de atribución de nacionalidad: la nacionalidad mexicana por nacimiento; la nacionalidad mexicana por naturalización y se debe añadir que hay un supuesto más, que es la de aquellos que tengan más de una nacionalidad.

La novedad de la ley fundamental estriba, obviamente, en una "tercera categoría de atribución de la nacionalidad" reconocida en la no pérdida de la nacionalidad mexicana, en la doble nacionalidad.

El actual artículo 37, apartado A, de la CPEUM, enuncia que «ningún mexicano por nacimiento podrá ser privado de su nacionalidad», en este sentido, si bien es cierto que más que fomentar la doble nacionalidad, se establece que la nacionalidad mexicana no se pueda perder.

Así conforme a lo previsto por el artículo 2º. de la LN, son documentos probatorios de la nacionalidad mexicana, cualquiera de los siguiente:

- I. El acta de nacimiento expedida conforme a lo establecido en las disposiciones aplicables;
- II. El certificado de nacionalidad mexicana, el cual se expedirá a petición de parte, exclusivamente para los efectos de los artículos 16 y 17 de esta Ley;
- III. La carta de naturalización;
- IV. El pasaporte;
- V. La cédula de identidad ciudadana; y
- VI. La matrícula consular que cuente con los siguientes elementos de seguridad:
 - a) Fotografía digitalizada;
 - b) Banda magnética; e
 - c) Identificación holográfica.
- VII. A falta de los documentos probatorios mencionados en las fracciones anteriores, se podrá acreditar la nacionalidad mediante cualquier elemento que, de conformidad con la ley, lleve a la autoridad a la convicción de que se cumplieron los supuestos de atribución de la nacionalidad mexicana.

En relación con lo anterior, el artículo 4o. del mencionado ordenamiento legal, expresa que, independientemente de lo dispuesto en el artículo 3o. (documentos probatorios de la nacionalidad mexicana), la Secretaría de Relaciones Exteriores podrá exigir a la

persona interesada las pruebas adicionales necesarias para comprobar su nacionalidad mexicana cuando encuentre irregularidades en la documentación presentada. Podrá también hacerlo cuando se requiera verificar la autenticidad de la documentación que la acredite.

Por otra parte, respecto al certificado de nacionalidad mexicana, los artículos 3o., fracción II, 16, 17 y 18 de la ley en mención disponen que, el certificado de nacionalidad por nacimiento es un documento que se expide a las y los mexicanos a quienes otro Estado les atribuye también su nacionalidad.

Lo anterior significa que, ante la dualidad de nacionalidades, un mexicano por nacimiento tiene la posibilidad de confirmar su nacionalidad, a la vez que se desliga de la nacionalidad que le otorga otro Estado, siempre y cuando manifieste las renunciaciones que le exige el segundo párrafo del artículo 17 de la LN.

La obtención del certificado de nacionalidad le otorgará al solicitante la capacidad para acceder a cargos destinados exclusivamente a mexicanos por nacimiento, quienes además deberán tener, únicamente, la nacionalidad mexicana.

De lo expuesto, se desprende que el certificado de nacionalidad mexicana, como instrumento probatorio tiene realmente una importancia tal que la LN no pierde ocasión para establecer, además de su concepto, la tramitación y su nulidad.

Derivado de lo anterior se puede concluir que la duplicidad que implica la doble nacionalidad no puede ser determinada exclusivamente por el Estado mexicano, ya que éste puede tan sólo admitir que sus nacionales posean una segunda nacionalidad, es decir, que agreguen a la suya originaria otra, conservando los derechos que la anterior les concedía.

No se debe perder de vista que la nacionalidad mexicana tiene características propias (unión, suelo, lengua, historia, religión, etcétera) y que, por cuestiones históricas, se había consagrado la nacionalidad única, por lo que la reforma de los artículos 30, 32 y 37 constitucional, corta una evolución centenaria en favor de la nacionalidad única, creando la doble nacionalidad.



2.2.2. Internacional

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos

En su artículo 25 establece que todos los ciudadanos y ciudadanas gozarán, sin distinción y sin restricciones indebidas, del derecho y la oportunidad a participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos; votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, y tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

Convención Americana sobre Derechos Humanos

El artículo 23 establece, en su numeral 1, que todas las ciudadanas y ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades: de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos; de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de las y los electores, y de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

Por su parte, el numeral 2 de ese mismo artículo indica que la ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal.

Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial

El artículo 1, párrafo 1 entiende por «discriminación racial» a toda distinción, exclusión, restricción o preferencia basada en motivos de raza, color, linaje u origen nacional o étnico que tenga por objeto o por resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos humanos y libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural o en cualquier otra esfera de la vida pública.

El párrafo 4 del mismo ordenamiento prevé la posible adopción de «medidas especiales», cuyo fin exclusivo sea el de asegurar el adecuado progreso de ciertos grupos raciales o étnicos o de ciertas personas que requieran la protección que pueda

ser necesaria con objeto de garantizarles, en condiciones de igualdad, el disfrute o ejercicio de los derechos humanos y de las libertades fundamentales.

En su artículo 5, párrafo 1, inciso c), señala que, entre los derechos que los Estados parte deben garantizar en los términos de dicha Convención, se encuentra el derecho a tomar parte en las elecciones, elegir y ser elegido por medio del sufragio universal e igualitario.

Declaración y Programa de Acción de Viena

Resalta, en su párrafo 24, la importancia de la promoción y protección de los derechos humanos de las personas pertenecientes a grupos que han pasado a ser vulnerables, en particular, las y los trabajadores migratorios, y señala la necesidad de eliminar todas las formas de discriminación contra ellos, así como de fortalecer y aplicar de forma más eficaz los instrumentos de derechos humanos a su favor.

Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares

Conforme al artículo 41, párrafo 1, las y los trabajadores migratorios y sus familiares tienen derecho a participar en los asuntos públicos de su Estado de origen y a votar y ser elegidos en elecciones celebradas en ese Estado, de conformidad con su legislación.

El artículo 42 de dicha Convención dispone que los Estados Partes considerarán la posibilidad de establecer procedimientos o instituciones que permitan tener en cuenta, tanto en los Estados de origen como en los Estados de empleo, las necesidades, aspiraciones u obligaciones especiales de las trabajadoras y trabajadores migratorios y sus familiares y considerarán también, según proceda, la posibilidad de que dichas trabajadoras y trabajadores y sus familiares tengan en esas instituciones sus propios representantes libremente elegidos.

Los Estados de empleo facilitarán, de conformidad con su legislación nacional, la consulta o la participación de las trabajadoras y trabajadores migratorios y sus familiares en las decisiones relativas a la vida y la administración de las comunidades locales, y, por último, podrán disfrutar de derechos políticos en el Estado de empleo si ese Estado, en el ejercicio de su soberanía, les concede tales derechos.

Opinión Consultiva OC-18/03, Corte Interamericana de Derechos Humanos

La Corte Interamericana de Derechos Humanos hizo hincapié en que los Estados parte de la *Convención Americana de Derechos Humanos* están obligados a adoptar todas aquellas medidas positivas para revertir o cambiar situaciones discriminatorias existentes en sus sociedades, en perjuicio de un determinado grupo de personas, siempre que dichas medidas se realicen con el debido respeto a los derechos humanos y de conformidad con el principio de la aplicación de la norma que mejor proteja a la persona humana.

En la referida Opinión Consultiva, ese órgano judicial de la Organización de los Estados Americanos también indicó que la obligación general de respetar y garantizar los derechos humanos vincula a los Estados, independientemente de cualquier circunstancia o consideración, inclusive el estatus migratorio de las personas, aunado a que dicha obligación alcanza la totalidad de los derechos contemplados por la *Convención Americana* y el *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos* que, prevén el derecho a votar y ser electo en sus artículos 23, párrafo 1, inciso b) y 25, párrafo 1, inciso b), respectivamente.

Principios Interamericanos sobre los Derechos Humanos de Todas las Personas Migrantes, Refugiadas, Apátridas y las Víctimas de la Trata de Personas

En el ámbito regional americano, los *Principios Interamericanos*, aprobados por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en diciembre de 2019, establecieron, en su Principio 31, relativo a los derechos de Participación política, que: «Todo migrante tiene derecho a participar en la vida civil y política de su comunidad en su Estado de origen y en la conducción de los asuntos públicos. Este derecho comprenderá la libertad de participar en los asuntos públicos del Estado de origen y el derecho a votar y ser elegido en las elecciones de ese Estado, de conformidad con su legislación».

2.2.3. Estatal

Constitución Política para el Estado de Guanajuato

En su artículo 1º, párrafo primero, establece que todas las personas gozan de los derechos humanos y de las garantías para su protección reconocidos en la CPEUM y en los Tratados Internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como en los consagrados por esta Constitución y sus Leyes Reglamentarias, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que la CPEUM establece.

En su párrafo segundo dispone que las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con la misma Constitución y con los Tratados Internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo la protección más amplia a las personas.

A su vez, en el párrafo tercero prevé que todas las autoridades del Estado y de los municipios, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y restituir las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

Por su parte, el artículo 31, párrafo segundo y cuarto, prevé que la organización de las elecciones locales es una función estatal que se realizará a través del organismo público electoral local y por el INE, en los términos que establece la CPEUM y la Ley y que el organismo público electoral local será autoridad en la materia, autónomo en su funcionamiento e independiente en sus decisiones, conforme lo determinen las leyes; se estructurará con órganos de dirección, ejecutivos y técnicos.

El artículo 42, define que, el Congreso del Estado estará integrado por veintidós diputadas y diputados electos según el principio de mayoría relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y catorce diputadas y diputados electos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas a que se refiere la fracción I del artículo 44 de la propia CPEG.

Finalmente, el artículo 45 dispone que, para ser diputada o diputado se requiere:

- a) Ser ciudadana o ciudadano guanajuatense en ejercicio de sus derechos; y
- b) Tener residencia en el Estado cuando menos de dos años anteriores a la fecha de la elección.

Agrega, en su último párrafo, que las y los guanajuatenses que migren al extranjero tendrán derecho a que se les reconozca la residencia binacional, cuando así lo acrediten en los términos de la ley de la materia, pero en todo caso, para poder ser electas o electos, deberán incorporarse al Estado por lo menos ciento ochenta días previos al de la elección.

Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Guanajuato

El artículo 77, párrafo primero, establece que el IEEG está dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios y goza de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones, en los términos previstos en la CPEUM, la CPEG y la propia LIPEEG. De igual manera, señala que será profesional en su desempeño y se regirá por los principios de certeza, imparcialidad, independencia, legalidad, máxima publicidad y objetividad.

El segundo párrafo del artículo 190 de la LIPEEG y el artículo 14 de los *Lineamientos para el registro de candidaturas en el proceso electoral local ordinario 2020-2021*, establecen que las solicitudes de registro de candidaturas se acompañarán con los documentos correspondientes a cada ciudadana y ciudadano integrantes de las fórmulas:

- a) Declaración de aceptación de la candidatura, con firma autógrafa de la persona que se postule como candidata o candidato;
- b) Acta de nacimiento en copia certificada, expedida por el Registro Civil, por notaría pública o por el servicio en línea correspondiente;
- c) Constancia de residencia expedida por autoridad municipal competente o acta emitida por notario público en la cual se hace constar el domicilio de la persona interesada, así como los años de residencia;
- d) Copia del anverso y reverso de la credencial para votar vigente;
- e) Constancia de inscripción en el padrón electoral;
- f) Manifestación por escrito del partido político postulante en el que exprese que la persona cuyo registro solicita, fue electa o designada de conformidad con las normas estatutarias del propio partido político, misma que deberá contener la firma autógrafa de la persona o personas facultadas para tal efecto en términos de la normativa interna de cada instituto político;
- g) En el caso de las y los ciudadanos guanajuatenses que migren al extranjero deberán acreditar, además de los requisitos señalados en los incisos a), b), d) y e), **la residencia binacional de dos años anteriores a la fecha de la elección**, a la que se refieren los artículos 45 y 110 de la CPEG, con lo siguiente:
 - 1. Certificado de matrícula consular expedida por la oficina consular de al menos dos años anteriores al día de la elección;
 - 2. Copia certificada del acta de nacimiento, tratándose de ciudadanas y ciudadanos guanajuatenses por nacimiento. En el caso, de las y los ciudadanos guanajuatenses por vecindad se acreditará con el certificado

- de propiedad por el que se compruebe que se cuenta con un bien inmueble ubicado en el Estado y registrado a nombre de la persona migrante, de su cónyuge, de sus hijas e hijos o de sus padres, con una antigüedad de al menos dos años previos al día de la elección, y
3. La constancia que acredite el tiempo de residencia del candidato o candidata, expedida por autoridad municipal competente o acta emitida por notaría pública en la cual se haga constar el domicilio de la persona interesada, que acrediten que la persona migrante ha regresado al Estado, por lo menos con ciento ochenta días anteriores al día de la elección.

Ley para Prevenir, Atender y Erradicar la Discriminación en el Estado de Guanajuato

En su artículo 2, establece que dicho ordenamiento tiene por objeto prevenir, atender y erradicar todas las formas de discriminación que se ejerzan en contra de cualquier persona, a través del establecimiento de políticas públicas que permitan modificar las circunstancias que limiten el reconocimiento, respeto, promoción y garantía del goce y ejercicio de los derechos humanos en los términos del artículo 1 de la CPEUM, así como promover la igualdad de oportunidades y de trato.

El artículo 3 establece las obligaciones de las autoridades en la aplicación de dicha ley, al señalar que corresponde a los poderes públicos del Estado, a los ayuntamientos, dependencias y entidades estatales y municipales y a los organismos autónomos, promover las condiciones para que la libertad y la igualdad de trato y oportunidades de las personas sean reales y efectivas, eliminando aquellos obstáculos que limiten e impidan el ejercicio de sus derechos y su desarrollo, así como su efectiva participación civil, política, económica, cultural y social; e impulsar y fortalecer las acciones para promover una cultura de sensibilización, de respeto y de no violencia en contra de las personas en situación de discriminación.

La fracción III del artículo 5, preceptúa que, para los efectos de dicha ley, se entenderá por discriminación toda conducta que, por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra análoga que atente contra la dignidad humana, y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

En este sentido, el IEEG, como organismo constitucional autónomo ejerce las atribuciones de un poder público estatal, y tiene la obligación prevista en el citado artículo 3 de la ley en cuestión, de adoptar las medidas que estén a su alcance, para

que toda persona goce, sin discriminación alguna, de todos los derechos y libertades consagrados en la CPEUM, la CPEG, en las leyes y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte.

El artículo 8, fracción IX, establece como discriminación, negar o condicionar el derecho de participación política y, específicamente, el derecho al sufragio activo o pasivo, la elegibilidad y el acceso a todos los cargos públicos, así como la participación en el desarrollo y ejecución de políticas y programas de gobierno, una vez satisfechos los requisitos establecidos en la normatividad aplicable.

En términos del artículo 10, los poderes públicos del Estado, los ayuntamientos, dependencias y entidades estatales y municipales y los organismos autónomos, en el ámbito de su competencia, están obligados a realizar las acciones afirmativas necesarias para garantizar a toda persona la igualdad real de oportunidades y de trato y el derecho a la no discriminación. La adopción de estas acciones forma parte de la perspectiva de la no discriminación, la cual debe ser incorporada de manera transversal y progresiva en el quehacer público, particularmente en el diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas. En la aplicación de este tipo de acciones se tomará en cuenta la situación de discriminación múltiple en la que se encuentren las personas, entendiendo por ésta la situación en la que una persona sufre discriminación por más de un motivo.

Por su parte, el artículo 11 dispone que las acciones afirmativas incluyen, entre otras, las medidas para favorecer el acceso, permanencia y promoción de las personas pertenecientes a grupos en situación de discriminación, en espacios educativos, laborales y cargos de elección popular a través del establecimiento de porcentajes o cuotas, que serán prioritariamente aplicables hacia personas pertenecientes a pueblos y comunidades indígenas, mujeres y personas con discapacidad.

2.3. Acciones afirmativas

2.3.1. Elementos fundamentales de las acciones afirmativas

Las acciones afirmativas como mecanismo equiparador de las desigualdades sociales y de los espacios democráticos para grupos desaventajados comprenden todas las acciones utilizadas por los poderes públicos tendientes a lograr políticas públicas, prácticas equiparadoras y restablecedoras de los derechos fundamentales para grupos excluidos y discriminados como las mujeres, personas afroamericanas, personas indígenas, personas en situación de discapacidad, migrantes, entre otros.

La igualdad y la no discriminación, como principios y como derechos, constituyen la columna vertebral del sistema jurídico nacional e internacional al grado de ser considerados norma de *ius cogens* que no acepta pacto en contrario y vincula tanto a particulares como a autoridades². Así, la razón de ser de cualquier sistema jurídico es transformar todo aquello que normativa, social o estructuralmente compromete el acceso y ejercicio de los derechos humanos en condiciones de igualdad.

En efecto, al ratificar la *Convención Interamericana contra toda Forma de Discriminación e Intolerancia*³, el Estado Mexicano se comprometió a adoptar políticas especiales y acciones afirmativas para garantizar el goce o ejercicio de los derechos y libertades de personas o grupos que sean sujetos de discriminación o intolerancia. Ello, con el fin de promover condiciones equitativas de igualdad de oportunidades, inclusión y progreso para estas personas o grupos⁴. Asimismo, se comprometió a asegurar que sus sistemas políticos y legales reflejen apropiadamente la diversidad dentro de su sociedad a fin de atender las necesidades especiales legítimas de cada sector de la población⁵.

Respecto a las acciones afirmativas, el TEPJF ha emitido las jurisprudencias 30/2014, 43/2014 y 11/2015, relativas a la naturaleza, características y objetivo de su implementación; sustento constitucional y convencional de igualdad; y, sus elementos fundamentales, respectivamente.

2.3.2. Cuotas electorales

La Sala Superior del TEPJF (SUP-RAP-71/2016 y acumulados) ha considerado que las llamadas cuotas electorales constituyen una acción afirmativa por la cual se establece una preferencia o distinción a favor de un grupo que se encuentra en una situación de desventaja en el ejercicio de sus derechos con el objetivo de revertir y compensar esa situación para alcanzar una igualdad sustancial. Entre la más conocida se encuentra la acción afirmativa de género.

Asimismo, refiere que dichas las acciones afirmativas en materia político electoral, se conciben en el sistema jurídico como una herramienta encaminada a garantizar la

² Al respecto, el párrafo 173.5 de la Opinión Consultiva 18/03 (solicitada por México) de la Corte Interamericana de Derechos Humanos: «Que el principio fundamental de igualdad y no discriminación, revestido de carácter imperativo, acarrea obligaciones erga omnes de protección que vinculan a todos los Estados y generan efectos con respecto a terceros, inclusive particulares».

<https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2003/2351.pdf>

³ Ratificada por México el 19 de noviembre de 2019.

⁴ Artículo 5.

⁵ Artículo 9.

equidad en el acceso a los cargos de elección popular, razón por la cual constituyen un elemento trascendental del sistema democrático.

2.4. Implementación de acciones afirmativa en favor de la representación política de la comunidad migrante

2.4.1. Análisis sobre la viabilidad de implementar una acción afirmativa en favor de la representación política de la comunidad migrante realizado por el INE

Tomando en consideración las diversas fuentes de derecho nacional e internacional, en agosto de 2019 el INE emitió el *Análisis sobre la viabilidad de implementar una Acción Afirmativa a favor de la representación política de la comunidad migrante*, en el cual, en su punto 5 «Aspectos a considerar para una posible Acción Afirmativa a favor de la comunidad migrante», precisó lo siguiente:

«El INE tiene la obligación de dar cumplimiento a los objetivos plasmados en la CPEUM, la LGIPE, la LFPED y en los instrumentos internacionales firmados y ratificados por el Estado Mexicano, orientados a favorecer en todo tiempo la protección más amplia de los derechos humanos de las personas, particularmente, en el caso que nos ocupa, en lo referente al derecho y la oportunidad de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos; votar y ser votados en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de las y los electores, y tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas del país.

En términos de la normatividad y la jurisprudencia en la materia, las acciones afirmativas son las medidas especiales, específicas y de carácter temporal, a favor de personas o grupos en situación de discriminación, que se establecen con el objetivo de corregir situaciones patentes de desigualdad en el disfrute o ejercicio de derechos y libertades, aplicables mientras subsistan dichas situaciones, las cuales se deberán adecuar a éstas, deberán ser legítimas y respetar los principios de justicia y proporcionalidad.

Las acciones afirmativas tienen como característica el ser temporales, proporcionales, razonables y objetivas, teniendo como fin último el promover una igualdad sustancial entre los miembros de la sociedad y los grupos a los cuales pertenecen. La mejor manera de representar este ideal

es por medio de la universalidad de derechos; es decir, la exigencia de que todos los hombres y todas las mujeres sin distinción gocen de los mismos derechos universales.

En suma, las acciones afirmativas constituyen una medida compensatoria para grupos vulnerables, que tienen como propósito revertir escenarios de desigualdad histórica y de facto en el ejercicio de sus derechos, y con ello garantizar un plano de igualdad sustancial en el acceso a los bienes, servicios y oportunidades de que disponen los sectores sociales.

A partir de las experiencias que el INE ha tenido en materia de aplicación de acciones afirmativas a favor de jóvenes, personas indígenas y paridad entre géneros, entre otras acciones,⁶ se colige que **el establecimiento de una acción afirmativa dentro de la representación proporcional con la inclusión de la figura de la diputación migrante**, resulta en una posible vía idónea para brindar acceso de forma progresiva a un grupo que exige mayor participación política y el ejercicio efectivo de sus derechos políticos, como es la comunidad mexicana residente en el extranjero.

Sirve para reforzar lo anterior, lo establecido en el objetivo específico 3.2.2. del Programa de Trabajo de la CVME, referente a mantener una vinculación permanente con la ciudadanía mexicana en el extranjero y garantizar las condiciones necesarias para el ejercicio de sus derechos político-electorales, por el cual, la CVME analizará las propuestas que permitan mejorar e incrementar la representación y participación política en México.

En el eje temático 4.2. Vinculación, Difusión y Promoción del VMRE del referido Programa de Trabajo de la CVME, se estableció el proyecto 4.2.4. Representación política de la comunidad mexicana en el extranjero, con el objetivo de presentar y, en su caso, aprobar propuestas y acciones enfocadas a la participación política de la comunidad mexicana residente en el extranjero.

⁶ El INE ha aprobado y llevado a la práctica diversas acciones afirmativas a favor de las personas para garantizar la participación ciudadana y la igualdad política, así como eliminar la discriminación. Entre ellas, destacan el Protocolo para adoptar las medidas tendientes a garantizar a las personas trans el ejercicio del voto en igualdad de condiciones y sin discriminación en todos los tipos de elección y mecanismos de participación ciudadana; el Protocolo para la inclusión de las personas con discapacidad como funcionarios y funcionarias de Mesa Directiva de Casilla; el Protocolo de atención a los Adultos Mayores en los Módulos de Atención Ciudadana; el Protocolo para la atención de la violencia política contra las mujeres en razón de género, así como el Procedimiento para la atención por artículo 141 de la LGIPE, a favor de personas que requieran un trámite de inscripción y/o actualización al Padrón Electoral y se encuentren impedidos físicamente para acudir a los Módulos de Atención Ciudadana, entre otros instrumentos.

Aspectos relevantes para la construcción de la Acción Afirmativa

Para la implementación de una acción afirmativa de esta naturaleza por parte del INE, a favor de la ciudadanía mexicana residente en el extranjero para garantizar la presencia de diputaciones migrantes a través de la asignación de representación proporcional en la H. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, se estima pertinente considerar los siguientes aspectos para su implementación:

- I. **Definición de diputación migrante.** El artículo 55, fracciones I y III de la CPEUM señala, entre los requisitos para ser diputada(o) federal, ser mexicana(o) por nacimiento y ser originaria(o) de la entidad federativa en que se haga la elección o vecina(o) de esta con residencia efectiva de más de seis meses anteriores a la fecha de ella, ya sea para diputaciones de mayoría relativa o de representación proporcional.

En este sentido, resultaría conveniente considerar a la diputada(o) migrante como la persona que, cumpliendo con los requisitos contemplados por la CPEUM y la LGIPE, represente los intereses de las mexicanas y los mexicanos radicados en el extranjero en la Cámara de Diputados.

- II. **Número de diputaciones migrantes.** De conformidad con lo dispuesto por la CPEUM y la LGIPE, la Cámara de Diputados se integra por 300 diputaciones electas según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales y 200 diputaciones que serán electas según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas regionales votadas en circunscripciones plurinominales.

En este sentido, se propone valorar que la determinación de las diputaciones migrantes por la asignación de representación proporcional para asegurar la inclusión de la comunidad mexicana radicada en el exterior en la Cámara de Diputados considere un número tal cuya distribución al interior de cada circunscripción plurinomial sea equilibrada.

Con ese objetivo, igualmente se propone valorar un número de diputaciones migrantes por circunscripción tomando como base a las ciudadanas y a los ciudadanos mexicanos inscritos en el Padrón Electoral como proporción del Padrón Electoral nacional.

Para mejor referencia, al 31 de julio de 2019, 90'841,245 mexicanas y mexicanos se encuentran inscritos en el Padrón Electoral; de estos, 89'967,851 son con una credencial expedida en territorio nacional.

Tratándose de la Credencial para Votar desde el Extranjero, el INE ha procesado 1'007,678 trámites, de los cuales, 873,394 ciudadanas y ciudadanos se encuentran en el Padrón Electoral en la sección respectiva.

Considerando las cifras anteriores, se estima viable valorar que cada circunscripción pueda contar con, al menos, la asignación de un representante migrante.

III. Mecanismos y reglas para la integración de candidaturas a diputaciones migrantes en las listas de representación proporcional, así como los requisitos y medios de acreditación. Con el propósito de asegurar la incorporación de las diputaciones migrantes a través de asignación de representación proporcional en la Cámara de Diputados, se propone que los mecanismos y las reglas para la integración de dichas candidaturas en las listas de representación proporcional sean establecidos con base en 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 INE, que aprobará este órgano superior de dirección para el PEF que corresponda.

En esos mismos criterios, se establecerán los requisitos que debe acreditar la candidatura a una diputación migrante, incluyendo la auto adscripción calificada, que compruebe el vínculo de la candidata o candidato con la comunidad mexicana radicada en el exterior.

Con base en lo señalado anteriormente y en relación con la Jurisprudencia 11/2015 del TEPJF, la acción afirmativa a favor de la ciudadanía mexicana residente en el extranjero para garantizar la presencia de diputaciones migrantes a través de la asignación de representación proporcional en la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, atiende los siguientes aspectos fundamentales:

- a) **Objeto y fin:** materializar la igualdad sustantiva de las mexicanas y los mexicanos residentes en el extranjero en el ejercicio de sus derechos político-electorales. Particularmente, garantizar el derecho a tener representación en la Cámara de Diputados; con ello, se busca compensar el trato diferenciado del que han sido objeto;

- b) **Destinatarias:** atender a la población mexicana radicada en el exterior — que, de acuerdo a estimaciones del Instituto de Mexicanos en el Exterior de la Secretaría de Relaciones Exteriores, asciende a aproximadamente 12 millones de personas de primera generación— respecto de la cual el INE tiene el registro de 983,377 ciudadanas y ciudadanos que tramitaron su Credencial para Votar desde el Extranjero, con información del Padrón Electoral al 26 de junio de 2019, y
- c) **Conducta exigible:** solicitar una medida para garantizar el registro de candidaturas de personas con calidad migrante dentro de las listas de representación proporcional que presenten los partidos políticos para cada una de las cinco circunscripciones plurinominales.

Esta medida constituye una acción afirmativa, en tanto brinda preferencia a las personas migrantes partiendo del nivel de subrepresentación existente y con el fin, constitucionalmente legítimo, de dar cumplimiento a los artículos 1º, primer párrafo y artículo 35, fracción II de la CPEUM, y de esta manera conseguir una representación equilibrada de las diferentes comunidades que integran nuestro país, inclusive aquellas radicadas en el exterior, y cuyo fin último consiste en alcanzar la igualdad real, reconociendo las desventajas históricas de la población migrante.»

Asimismo, se considera conveniente tomar en consideración el contenido de la resolución del recurso de apelación y juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano SUP-RAP-21/2021 y acumulados⁷, así como el acuerdo INE/CG160/2021, por el que, en acatamiento a la sentencia dictada por la Sala Superior del TEPJF 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, las coaliciones ante los Consejos del Instituto, para el proceso electoral federal 2020-2021, aprobados mediante acuerdos INE/CG572/2020 e INE/CG18/2021.

⁷ <https://www.te.gob.mx/buscador/>, páginas 63 a 70.

2.4.2. Sentencia de los recursos de apelación y juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano SUP-RAP-21/2021 y acumulados emitida por la Sala Superior del TEPJF

En la sentencia se consideró lo siguiente:

«La principal razón del INE para negar la posibilidad de implementar una medida afirmativa fue la incompatibilidad constitucional y legal de las diputaciones federales con la comunidad migrante. Sin embargo, no ofreció argumentos para sustentar esa afirmación. En tal sentido, es necesario que esta Sala Superior haga el análisis las incompatibilidades que podrían señalarse.

i. Sobre los requisitos de elegibilidad

De conformidad con el artículo 55 constitucional, los requisitos para ejercer una diputación federal son los siguientes:

- Tener ciudadanía mexicana por nacimiento;
- Tener veintiún años cumplidos el día de la elección;
- 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);
- No ocupar un cargo en las fuerzas de seguridad y;
- No ser titular de órganos constitucionales autónomos, secretarios o subsecretarios de estados, o ministros de la SCJN, de entre otros cargos.

Además, la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, en su artículo 10, añade los siguientes requisitos:

- Estar inscrito en el Registro Federal de Electores y contar con credencial para votar y;
- No estar condenado por el delito de violencia política en contra de las mujeres en razón de género.

Al respecto, el único requisito que podría ser un impedimento para la población migrante sería la exigencia de ser originario de la entidad federativa en que se haga la elección o bien tener **residencia efectiva** en ella por un plazo superior a los seis meses previos. Para poder entender

los alcances de este requisito es necesario interpretar el término “residencia efectiva”.

Sobre este tema, 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 electores⁸.

La importancia de esta vinculación radica en que la información relativa al entorno político, social, cultural y económico del lugar les permitirá a quienes gobiernan identificar las prioridades y problemáticas a fin de atenderlas y, con ello, generar los mayores beneficios para quienes integran el estado⁹.

Por otra parte, es aplicable, por analogía, lo sostenido por el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Jurisprudencia P./J. 3/2011¹⁰, en el sentido de que los requisitos establecidos constitucionalmente para los cargos de elección popular deben ser interpretados frente al derecho a ser votado, establecido en el artículo 35, fracción II de la Constitución federal.

Esta interpretación de los requisitos tiene como objetivo hacer efectivo el establecimiento de calidades razonables y proporcionales que permitan una participación más amplia y un mayor acceso al derecho político a ser votado, sin afectar el contenido esencial del derecho humano al sufragio.

Esto último, armoniza con diversas normas internacionales, tales como los artículos 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, que indican que las restricciones a los derechos fundamentales, de entre ellos, los derechos políticos, no deben ser discriminatorias y deben atender a cuestiones de necesidad y proporcionalidad en una sociedad democrática, para lo cual se optará por elegir las que restrinjan en menor medida el derecho protegido y guarden proporcionalidad con el propósito perseguido.

Este tipo de interpretaciones en sentido amplio han sido adoptadas en ocasiones previas por la Sala Superior. Por ejemplo, en la sentencia

⁸ Criterio sostenido en las sentencias SUP-JRC-65/2018 y SUP-OP-04/2020.

⁹ Criterio sostenido en la sentencia SUP-JDC-422/2018.

¹⁰ Jurisprudencia de rubro *GOBERNADOR DE UN ESTADO. EL ARTÍCULO 116 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, QUE FIJA LAS CONDICIONES PARA QUE UNA PERSONA PUEDA POSTULARSE PARA ESE CARGO, DEBE ANALIZARSE SISTEMÁTICAMENTE CON EL DIVERSO 35, FRACCIÓN II, DEL MISMO ORDENAMIENTO FUNDAMENTAL, EN TANTO ESTE ÚLTIMO ESTABLECE EL DERECHO DE LOS CIUDADANOS A SER VOTADOS PARA TODOS LOS CARGOS DE ELECCIÓN POPULAR.*

recaída al Juicio Ciudadano SUP-JDC-352/2018, se reconoció el derecho a votar de las personas privadas de su libertad, a pesar existir una restricción constitucional para ello, ya que:

[E]l Estado debe cumplir las obligaciones y ejercer las acciones que se requieran para garantizar el ejercicio del derecho, por ejemplo, la organización del aparato y estructuras gubernamentales para que todos los sujetos de derechos tengan la oportunidad de disfrutar de ellos, y políticas públicas, entendidas como el conjunto de decisiones y acciones estratégicamente realizadas para solucionar problemas o deficiencias pública mediante acciones orientadas a obtener el mayor bienestar posible y de la forma más eficiente.

Guastini sostiene que no es lo mismo atribuir un derecho que garantizarlo, para atribuirlo basta con que una norma lo haga, para garantizarlo no es suficiente proclamarlo, sino que es necesario disponer de mecanismos adecuados para ello.

Para hacer tangible la justicia constitucional, no basta con atribuir o proclamar un derecho, sino que hay que garantizarlo con medidas que permitan su realización y con procedimientos que permitan su exigibilidad de manera eficaz.

En ese sentido, es posible interpretar el requisito de residencia efectiva como la necesidad de que las y los aspirantes demuestren algún tipo de vínculo con alguna de las entidades federativas y con la comunidad de migrantes en donde residan.

ii. Sobre las reglas de campaña

No se advierte alguna exigencia normativa que imposibilite el derecho de las y los miembros de la comunidad migrante para hacer campaña vía candidaturas de representación proporcional. A ello se suma que:

- No sería posible sostener que el proceso de precampañas ya concluyó e incluir una medida de este tipo afectaría el principio de certeza. Ello, porque esta Sala Superior ordenó al INE emitir medidas afirmativas para los grupos en situación de vulnerabilidad, lo que quiere decir que al emitir la sentencia SUP-RAP-121/2020 fue contemplada la posible afectación a dicho principio en el desarrollo del proceso electoral federal, sin que tal situación sea de la entidad suficiente para continuar invisibilizando a grupos en situación de vulnerabilidad.

- Las personas mexicanas residentes en el extranjero no se verían limitadas en la forma en la que podrían hacer campaña. Aunque se establecen algunas limitantes en la legislación electoral con respecto a la forma en la que se busca el apoyo popular, no existe algún requisito que obligue a las candidaturas de representación proporcional a acudir físicamente a realizar actos de campaña. En todo caso, la posibilidad se considera un derecho de las y los aspirantes y, la dificultad de ejercer un derecho no debería traducirse en la negativa total de acceder a un cargo de elección popular.
- La forma de ejercer campaña es un derecho de las y los candidatos y la imposibilidad de realizar una forma particular de campaña no se puede traducir en una imposibilidad jurídica para acceder al cargo. De igual manera, 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. En ese sentido, no habría un impedimento real para que las personas mexicanas residentes en el extranjero puedan –si así lo desean– realizar campañas.

iii. Sobre la fiscalización y el financiamiento

Finalmente, aunque la legislación electoral establece algunas obligaciones a las y los candidatos en términos de fiscalización, como comprobar sus gastos, no existe un argumento que permita suponer que se debería dar un trato diferenciado a las y los miembros de la comunidad migrante. Además, el financiamiento operaría de la misma manera que para el resto de las y los candidatos y partidos políticos.

A partir de lo anterior, esta Sala Superior concluye que no se advierte algún elemento objetivo que permita concluir que el diseño constitucional y legal impide la implementación de una medida afirmativa a favor de la comunidad migrante.

Por esa razón, resulta procedente ordenar al INE que implemente una medida afirmativa a favor de la comunidad migrante, en la cual contemple lo siguiente:

- 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 participarían, tomando en cuenta que únicamente solicitan participar por el principio de representación proporcional.
- El lugar que deberán ocupar en la lista deberá ser 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. Es decir, igualdad frente a la ciudadanía mexicana, en lo general, como frente al resto de los grupos en situación de vulnerabilidad, en lo particular.

Por tanto, a la luz del artículo 1º constitucional, es imperativo reconocer el derecho político y electoral que solicita la comunidad de mexicanos y mexicanas residentes en el extranjero.

Finalmente, la organización Fuerza Migrante¹¹ aduce que, pese a haberlo solicitado en reiteradas ocasiones en un periodo de casi tres años, el INE ha contestado con algunos oficios y organizado foros pero no se ha pronunciado definitivamente sobre la medida afirmativa para que la comunidad migrante en los Estados Unidos de América tenga representación en las dos cámaras del Congreso de la Unión¹².»

2.4.3. Acciones afirmativas para personas mexicanas migrantes y residentes en el extranjero del INE

Acuerdo INE/CG160/2021 del Consejo General del INE

En acatamiento a la sentencia dictada por la Sala Superior del TEPJF en el expediente SUP-RAP-21/2021 y acumulados, el acuerdo modifica 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 ante los consejos del instituto, para el proceso electoral federal 2020-2021, aprobados mediante acuerdos INE/CG572/2020 e INE/CG18/2021, y se estableció lo siguiente:

¹¹ Juicio de la ciudadanía 89.

¹² Aducen que, de no se hace a la brevedad, seguirán conculcándose sus derechos político-electorales, concretamente el derecho a ser votado consagrado en el artículo 35 constitucional y 7 de la LEGIPE.

«De la Acción Afirmativa para personas mexicanas migrantes y residentes en el extranjero»

13. Por persona mexicana migrante se entenderá el término genérico no definido en el derecho internacional que designa a toda persona mexicana que se traslada fuera de su lugar de residencia habitual a través de una frontera internacional, de manera temporal o permanente, y por diversas razones. Este término comprende una serie de categorías jurídicas bien definidas de personas, como los trabajadores migrantes; las personas cuya forma particular de traslado está jurídicamente definida, como los migrantes objeto de tráfico; así como las personas cuya situación o medio de traslado no estén expresamente definidos en el derecho internacional, como los estudiantes internacionales”. Este concepto toma como referencia el establecido por la Organización Internacional para las Migraciones y fue adaptado de conformidad con lo ordenado en el SUP-RAP-21/2021.

14. La presencia de las mexicanas y los mexicanos en el exterior, y su derecho a participar políticamente ha sido tema de discusión en las últimas tres décadas. Con el ejercicio del VMRE desde el PEF 2005-2006 y con el inicio de la credencialización en el extranjero en 2016, se dieron pasos fundamentales para incorporar a las y los connacionales a la vida política y garantizar sus derechos. En relación con los grupos que ameritan contar con una representación legislativa, la Sala Superior del TEPJF, en el apartado 5.4.3.1 de la sentencia dictada en el expediente SUP-RAP- 2020, estableció: “(...) Este Tribunal Electoral debe mantenerse como garante de los derechos consagrados a favor de las personas, pues como parte integrante del Estado Mexicano, no sólo está obligado a respetar la legislación de la materia electoral, sino, de manera integral, el marco de constitucionalidad y convencionalidad que rige de manera transversal en todos los procesos democráticos para la renovación de los distintos órganos y autoridades, los cuales deben representar, en igualdad, los distintos sectores de que se compone la población.

Además, como máxima autoridad jurisdiccional de la materia, está obligado a instituirse como garante de los derechos humanos de las personas, específicamente de los vinculados con las prerrogativas político-electorales de la ciudadanía, buscando permanentemente la maximización en su ejercicio, sin cortapisas que pongan en riesgo los principios y valores que confluyen en la renovación democrática de las autoridades.

Lo anterior, porque como lo señala el jurista colombiano Gerardo Durango Álvarez: ‘La construcción de políticas públicas inclusivas tendientes a lograr

una mayor y efectiva participación política de los grupos excluidos socialmente de la esfera política, es fundamental un Estado democrático de derecho', pues la participación de dichos grupos o comunidades amplía el espectro de la democracia participativa en tanto abre la deliberación a estos grupos tradicionalmente subrepresentados o excluidos de la democracia representativa.

El artículo 6 de la LGIPE establece que la promoción de la participación ciudadana para el ejercicio del sufragio corresponde al INE, a los OPL, a los partidos políticos, sus candidaturas y organizaciones. El artículo 30, inciso g) de la LGIPE señala que son fines del INE, entre otros, llevar a cabo la promoción del voto y coadyuvar a la difusión de la educación cívica y la cultura democrática. El artículo 329 de la LGIPE establece que las ciudadanas y los ciudadanos que residan en el extranjero podrán ejercer su derecho al voto para los puestos de elección popular de la Presidencia de los Estados Unidos Mexicanos, Senado de la República, así como las Gubernaturas de las entidades federativas y Jefatura de Gobierno de la Ciudad de México, siempre que así lo determinen las Constituciones Locales. El artículo 104 del Reglamento de Elecciones dispone que, para promover el Voto de los Mexicanos Residentes en el Extranjero, el INE desarrollará una estrategia de difusión, comunicación y asesoría a la ciudadanía.

En su caso, la estrategia quedará definida en los convenios generales de coordinación y colaboración que se suscriban con los OPL. La legislación dispone que las y los mexicanos residentes en el extranjero podrán emitir su voto en las elecciones de su Entidad Federativa, siempre que así lo determinen las Constituciones de los Estados o el (entonces) Estatuto de Gobierno del Distrito Federal (Art.329, inciso 1, LGIPE). Hay que señalar que, algunas entidades federativas, considerando su población originaria migrante, ya reconocían en la Constitución Estatal, el derecho de sus ciudadanas y ciudadanos a votar fuera del país. El primer estado en incluir este derecho en sus ordenamientos legales fue Michoacán (2006) y los demás estados se incorporaron paulatinamente. Al 2018, ya se habían realizado 21 Procesos Electorales Locales con la posibilidad de votar fuera de México: • Michoacán (2007, 2011 y 2015) • Chiapas (2012, 2015 y 2018) • Distrito Federal (2012 y 2018) • Baja California Sur (2015) • Colima (2015 y 2016) • Oaxaca (2016) • Aguascalientes (2016) • Zacatecas (2016) • Coahuila (2017) • Estado de México (2017) • Morelos (2018) • Guanajuato (2018) • Jalisco (2018) • Puebla (2018) • Yucatán (2018).

En los Procesos Electorales Federales y Locales 2017-2018, las y los oriundos de Chiapas, Ciudad de México, Guanajuato, Jalisco, Morelos,

Puebla y Yucatán, además de poder votar por la Presidencia de la República y las Senadurías, votaron por el cargo de la Gubernatura o Jefatura de Gobierno, y; adicionalmente, las y los jaliscienses pudieron votar por una Diputación de Representación Proporcional (Plurinominal).

La nueva Legislación Electoral incorporó modificaciones relevantes en materia del VMRE, específicamente en lo referente a la ampliación de los cargos por los que las ciudadanas y los ciudadanos podrán votar desde el exterior (en los cuales se excluyen las Diputaciones Federales); la atribución del INE para emitir la credencial para votar en territorio extranjero; la ampliación de las modalidades del registro y emisión del voto; así como la atribución del INE para establecer los Lineamientos que deberán seguir los OPL de aquellas entidades que reconocen el derecho al voto de sus oriundos radicados en el extranjero y el voto electrónico desde el extranjero.

Como puede verse, este Instituto ha garantizado el voto activo para las personas residentes en el extranjero a través de su credencialización, de su inclusión en la lista nominal de personas residentes en el extranjero y de la promoción del voto de dichas personas. Sin embargo, aun cuando la legislación en la materia ha permitido avanzar en este ámbito, no ocurre lo mismo en el caso del voto pasivo de personas residentes en el extranjero, por lo que, de acuerdo con lo determinado por la Sala Superior, se debe garantizar el voto pasivo a este grupo de personas.

En particular, no existe información oficial respecto al número de personas migrantes que actualmente integran los órganos legislativos; sin embargo, la misma sentencia de la Sala Superior “da vista al Congreso de la Unión para que, en el ámbito de sus atribuciones, garantice a las personas mexicanas residentes en el extranjero el ejercicio de sus derechos político-electorales relacionados con su representación legislativa en el ámbito federal, por ejemplo, por medio de la figura de diputación migrante”, por lo que la representación en el Congreso de la Unión es el siguiente estadio en esta evolución.

Al respecto, en el Acuerdo INE/CG18/2021, este Consejo General señaló que se encuentra consciente de la necesidad de impulsar acciones para garantizar el voto pasivo a las personas residentes en el extranjero a efecto de que puedan contar con una representación legislativa; sin embargo, consideró que en este momento no existían las condiciones para determinar una acción afirmativa para este grupo de personas dado lo avanzado del PEF, de los procesos de selección interna de las candidaturas, de las alianzas entre los PPN, así como en razón de que se requería de un estudio a mayor

profundidad para incluir adecuadamente la medida con la finalidad de que pudiera existir una representación efectiva de la población mexicana residente en el extranjero dentro de los cuerpos legislativos, lo que constituyó un compromiso de esta autoridad para posteriores procesos electorales.

No obstante, en la razón SEXTA, apartado 8 de la sentencia dictada por la Sala Superior del TEPJF en el expediente SUP-RAP-21/2021 y Acumulados, se estableció lo siguiente: “Por esa razón, resulta procedente ordenar al INE que implemente una medida afirmativa a favor de la comunidad migrante, en la cual contemple lo siguiente:

- 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 participarían, tomando en cuenta que únicamente solicitan participar por el principio de representación proporcional.
- El lugar que deberán ocupar en la lista deberá ser 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. Es decir, igualdad frente a la ciudadanía mexicana, en lo general, como frente al resto de los grupos en situación de vulnerabilidad, en lo particular. Por tanto, a la luz del artículo 1° constitucional, es imperativo reconocer el derecho político y electoral que solicita la comunidad de mexicanos y mexicanas residentes en el extranjero. (...).”

En ese sentido, lo conducente a efecto de acatar lo ordenado por la Sala Superior del TEPJF en la sentencia citada, es determinar lo siguiente:

- a) Número de candidaturas y circunscripciones por las que participarían, así como lugar que deben ocupar en la lista. De conformidad con lo dispuesto por la CPEUM y la LGIPE, la Cámara de Diputados y Diputadas se integra por 300 diputaciones electas según el principio de mayoría relativa, mediante el sistema de Distritos Electorales uninominales y 200 diputaciones electas según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas regionales votadas en cinco circunscripciones plurinominales.

En este sentido, para asegurar la inclusión de la comunidad mexicana migrante y residente en el extranjero en la Cámara de Diputadas y Diputados, en el actual PEF, se debe aplicar una acción afirmativa en la postulación de diputaciones por el principio de representación proporcional, tal como lo sostuvo la Sala Superior, contemplada en los primeros diez lugares de cada una de las cinco circunscripciones.

Con esa finalidad, este Consejo General estima oportuno señalar los elementos objetivos con que cuenta el Instituto sobre el peso de la ciudadanía mexicana inscrita en el padrón electoral desde el extranjero.

Con datos con corte al 31 de enero de 2021, el padrón electoral está conformado por 94,695,296 mexicanas y mexicanos mayores de 18 años.

De este universo, 1,006,124 solicitaron el trámite de la credencial para votar desde el extranjero, mientras que 93,689,172 corresponde a ciudadanas y ciudadanos mexicanas credencializados en territorio nacional.

Tipo de credencial	Ciudadanas(os)	Porcentaje
Padrón Electoral Nacional	93,689,172	98.9%
Padrón Electoral Residentes en el Extranjero	1,006,124	1.1%
Total	94,695,296	100%

Ahora bien, el peso relativo de las mexicanas y los mexicanos radicados en el exterior por circunscripción se muestra en la tabla siguiente:

[...]

Circunscripción	Credenciales procesadas	Porcentaje
Primera	218,552	21.7%
Segunda	245,697	24.4%
Tercera	127,728	12.7%
Cuarta	233,770	23.3%
Quinta	180,377	17.9%
Total	1,006,124	100.0%

Conforme a lo mandado por la Sala Superior en el SUP-RAP-21/2021 y Acumulados, las personas mexicanas migrantes y residentes en el extranjero

podrán participar en el actual PEF con la postulación de cinco candidaturas, una por circunscripción, dentro de los diez primeros lugares de cada una de las listas de representación proporcional cumpliendo con el principio de paridad. En ese sentido, de las cinco personas postuladas tres deberán ser de distinto género.

Las fórmulas deberán sujetarse a lo establecido en el Punto de Acuerdo DÉCIMO CUARTO del INE/CG572/2020, relativo a la posibilidad de una integración mixta, únicamente cuando la persona propietaria sea hombre y la suplente mujer.

Finalmente, es importante precisar que en la Jornada Electoral del próximo 6 de junio, las y los mexicanos residentes en el extranjero no participarán en el proceso de elección de las diputaciones federales, ya que en términos del artículo 329 de la LGIPE las ciudadanas y los ciudadanos que residan en el extranjero sólo podrán ejercer su derecho al voto para los puestos de elección popular de la Presidencia de los Estados Unidos Mexicanos, Senado de la República, así como las Gubernaturas de las entidades federativas y Jefatura de Gobierno de la Ciudad de México, siempre que así lo determinen las Constituciones Locales, es decir, que las cinco candidaturas de mexicanos migrantes serán, en su caso, electas por el voto de las y los ciudadanos mexicanos residentes en territorio nacional.

b) Formas en que las y los candidatos pueden cumplir con la vinculación con su Estado de origen y la comunidad migrante.

Conforme a lo establecido por el artículo 55, párrafo 1, fracción III de la CPEUM, para ser diputada o diputado se requiere ser originario (a) de la entidad federativa en que se haga la elección o vecino de esta con residencia efectiva de más de seis meses anteriores a la fecha de ella. Asimismo, el segundo párrafo de esa fracción, establece que para poder figurar en las listas de las circunscripciones electorales plurinominales en una candidatura a diputación, se requiere ser originaria/o de alguna de las entidades federativas que comprenda la circunscripción en la que se realice la elección o vecino/a de ella con residencia efectiva de más de seis meses anteriores a la fecha en que la misma se celebre. En la sentencia SUP-RAP-21/2021, la Sala Superior determinó sobre la residencia efectiva:

“(…) Al respecto, el único requisito que podría ser un impedimento para la población migrante sería la exigencia de ser originario de la entidad federativa en que se haga la elección o bien tener residencia efectiva en ella por un plazo superior a los seis meses previos.

Para poder entender los alcances de este requisito es necesario interpretar el término “residencia efectiva”. Sobre este tema, 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.

La importancia de esta vinculación radica en que la información relativa al entorno político, social, cultural y económico del lugar les permitirá a quienes gobiernan identificar las prioridades y problemáticas a fin de atenderlas y, con ello, generar los mayores beneficios para quienes integran el estado.

Por otra parte, es aplicable, por analogía, lo sostenido por el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Jurisprudencia P./J. 3/2011, en el sentido de que los requisitos establecidos constitucionalmente para los cargos de elección popular deben ser interpretados frente al derecho a ser votado, establecido en el artículo 35, fracción II de la Constitución federal.

Esta interpretación de los requisitos tiene como objetivo hacer efectivo el establecimiento de calidades razonables y proporcionales que permitan una participación más amplia y un mayor acceso al derecho político a ser votado, sin afectar el contenido esencial del derecho humano al sufragio.

Esto último, armoniza con diversas normas internacionales, tales como los artículos 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, que indican que las restricciones a los derechos fundamentales, de entre ellos, los derechos políticos, no deben ser discriminatorias y deben atender a cuestiones de necesidad y proporcionalidad en una sociedad democrática, para lo cual se optará por elegir las que restrinjan en menor medida el derecho protegido y guarden proporcionalidad con el propósito perseguido. (...) En ese sentido, es posible interpretar el requisito de residencia efectiva como la necesidad de que las y los aspirantes demuestren algún tipo de vínculo con alguna de las entidades federativas y con la comunidad de migrantes en donde residan (...)

En ese sentido, el requisito establecido en la fracción III del artículo 55 de la CPEUM, se podrá acreditar con la documentación siguiente:



1. Acta de nacimiento en la que conste que el lugar de nacimiento de la persona candidata se ubica en alguna de las entidades que comprende la circunscripción por la cual sea postulada y credencial para votar.

Conforme a lo establecido en el Punto Sexto del Acuerdo INE/CG572/2020, la credencial para votar hará las veces de constancia de residencia, salvo cuando el domicilio de la persona candidata asentado en la solicitud no corresponda con el asentado en la propia credencial, o cuando ésta haya sido expedida con menos de seis meses de antelación a la elección, esto es, la persona que se postule mediante esta acción afirmativa podrá presentar su credencial en la cual conste que su domicilio se ubica en alguna de las entidades que corresponden a la circunscripción para la cual sea postulada.

2. Por lo que hace al vínculo con la comunidad migrante, tomando como base el criterio de residencia efectiva señalado por el TEPJF, esta autoridad considera necesario que, con la finalidad de dar cumplimiento al principio de certeza y seguridad jurídica, así como de preservar el cumplimiento de la medida, los partidos políticos deberán acreditar alguna de las siguientes constancias de las personas postuladas:

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 o que han 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.

Obviamente, si una persona ciudadana mexicana obtuvo la Credencial para Votar desde el Extranjero o está inscrita en la Lista Nominal de Electores Residentes en el Extranjero con ello se acredita que reside en el exterior y que, por tanto, puede ser registrada como candidata dentro de la acción afirmativa a favor de las personas migrantes.

Sin embargo, no todas las personas ciudadanas mexicanas que residen en el extranjero cuentan con la Credencial para Votar desde el Extranjero o están inscritas en la Lista Nominal de Electores Residentes en el Extranjero.

En efecto, de conformidad con la información visible en el portal del Instituto de los Mexicanos en el Exterior de la Secretaría de Relaciones Exteriores, consultable en la siguiente liga electrónica

<https://www.gob.mx/sre/articulos/sabes-cuantos-mexicanos-viven-en-lextranjero>, se desprende que actualmente hay 11,913,989 personas mexicanas residentes en el extranjero; pero solamente 1,006,124 solicitaron el trámite de la Credencial para Votar desde el Extranjero y, en consecuencia, se encuentran inscritas en el Padrón Electoral de Residentes en el Extranjero, lo que implica sólo el 8.44% de personas mexicanas que se encuentran residiendo en el exterior.

De ahí la necesidad de que esta autoridad amplíe la posibilidad de que las personas que se postulan a través de esta acción afirmativa puedan acreditar documentalmente su vínculo con la comunidad migrante, sin limitar ello a sólo contar con la Credencial para Votar desde el Extranjero o con la inscripción en la Lista Nominal de Electores Residentes en el Extranjero.

Máxime que las personas mexicanas que residen en el exterior ni siquiera tienen derecho a votar para elegir diputaciones federales y puede ser el motivo de que la mayoría de personas migrantes no hayan solicitado su credencial para votar o su inscripción para sufragar desde el extranjero en estas elecciones federales, pero ahora, gracias a la sentencia emitida el veinticuatro de febrero de dos mil veintiuno que se da cumplimiento (notificada hasta el día veintiséis de febrero siguiente), se generó la posibilidad de que accedan a candidaturas a diputaciones federales con motivo de la acción afirmativa migrante, cuando el doce de febrero anterior ya había concluido el plazo para solicitar la expedición de la Credencial para Votar desde el Extranjero y el diez de marzo de este año concluirá el plazo para la inscripción en la Lista Nominal de Electores Residentes en el Extranjero, y la presente Resolución se está emitiendo el cuatro de marzo, por lo que queda un plazo muy breve para que concluya la posibilidad de que la ciudadanía mexicana que reside en el exterior se inscriba en la referida lista.

En razón de lo anterior, se considera indispensable posibilitar que la calidad de migrante o vínculo con la comunidad migrante, también se puede acreditar con la membresía activa en organizaciones de migrantes o cuando han impulsado o promovido la defensa de los derechos de las y los migrantes o por haber realizado acciones de promoción de actividades comunitarias o culturales entre la comunidad migrante; asimismo, se puede exhibir cualquier otra documental que pudiera resultar idónea para acreditar el vínculo, lo que estará sujeto a valoración de esta autoridad. En el entendido de que el vínculo con la comunidad migrante se puede originar por residir en el extranjero, pero también pueden contar con dicho vínculo aquellas personas que residen en el país y que han realizado trabajo a favor de la comunidad migrante, o bien, aquellas personas que han residido en el exterior y que han regresado a

México, en forma voluntaria o no (por repatriación). Lo que se busca con la acción afirmativa a favor de las personas migrantes es que este grupo vulnerable se encuentre representado en la Cámara de Diputadas y Diputados del Congreso de la Unión, para que se fortalezcan sus derechos, se propongan soluciones a los problemas que enfrentan y, de ser posible, se reviertan las condiciones sociales, económicas o de seguridad que a la mayoría de estas personas les obligó a migrar, entre otros aspectos.

Con base en lo señalado, la acción afirmativa a favor de la ciudadanía mexicana residente en el extranjero para garantizar la presencia de diputaciones migrantes a través de la asignación de representación proporcional en la Cámara de Diputados y Diputadas del Congreso de la Unión atiende los siguientes aspectos fundamentales:

a) Objeto y fin: materializar la igualdad sustantiva de las mexicanas y los mexicanos residentes en el extranjero en el ejercicio de sus derechos político-electorales. Particularmente, garantizar el derecho a tener representación en la Cámara de Diputados; con ello, se busca compensar el trato diferenciado del que han sido objeto.

b) Destinatarias: la población mexicana radicada en el exterior que, de acuerdo a estimaciones del Instituto de los Mexicanos en el Exterior de la Secretaría de Relaciones Exteriores asciende a aproximadamente 12 millones de personas.

c) Conducta exigible: solicitar una medida para garantizar el registro de candidaturas de personas con calidad de migrante con residencia en el extranjero dentro de las listas de representación proporcional que presenten los PPN para cada una de las cinco circunscripciones plurinominales.

Así también, cabe precisar que la acción afirmativa que se instrumenta mediante el presente Acuerdo constituye un piso mínimo quedando los PPN y coaliciones en libertad para que, conforme con su propia autoorganización, puedan postular personas de otros grupos en situación de vulnerabilidad a candidaturas a cargos de elección popular, en específico a diputaciones federales, a fin de favorecer la progresividad y optimización del ejercicio del derecho a ser votado de dichas personas.

Del estudio respecto a la eficacia y funcionamiento de las acciones afirmativas implementadas en este PEF.



15. En la razón SEXTA, apartado 9 de la sentencia dictada por la Sala Superior del TEPJF en el expediente SUP-RAP-21/2021 y acumulados se estableció:

“(…) Por ello, esta Sala Superior considera necesario que, una vez finalizado el actual Proceso Electoral, el INE realice estudios y análisis a través de los cuales pueda determinar con datos fácticos y objetivos la eficacia de las acciones afirmativas. Resulta indispensable 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 bajo el criterio de transversalidad. Ello, a fin de determinar si es necesario realizar correcciones ante nuevos escenarios de discriminación, exclusión o necesidad de inclusión. Por tanto, el INE debe verificar si las acciones implementadas están logrando sus objetivos e informar de esto al Congreso de la Unión, a fin de que determine las acciones afirmativas que puedan incluirse en la legislación, a efecto de implementar las que efectivamente estén aminorando los problemas sociales que generan la exclusión y discriminación hacia grupos en situación de desventaja.(…)”

En ese sentido, este Consejo General considera necesario que, conforme a las atribuciones establecidas en el artículo 70 del Reglamento Interior del Instituto, la Unidad Técnica de Igualdad de Género y no Discriminación, en colaboración con la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos, lleve a cabo el estudio referido, mismo que deberá presentarse a este órgano máximo de dirección dentro de los 18 meses siguientes a la conclusión del presente PEF.

De la protección de datos personales de las personas candidatas registradas en cumplimiento a alguna acción afirmativa.

16. Por lo que hace a la protección de datos personales, en la razón SEXTA, apartado 9 de la sentencia dictada por la Sala Superior del TEPJF en el expediente SUP-RAP-21/2021 y acumulados se estableció:

“(…) Por otro lado, esta Sala Superior observa que hacer pública información vinculada con la pertenencia de una persona a un grupo que engloba posibles categorías sospechosas, puede colocarle en cierto riesgo e incluso vulnerar la protección de su intimidad y datos personales. En consecuencia, las autoridades electorales debemos velar porque la implementación de las acciones afirmativas no conduzca a la afectación de otros derechos, como la privacidad y la intimidad. Estos derechos

constituyen manifestaciones de una libertad que involucra más aspectos de la persona, que es el libre desarrollo de la personalidad. El libre desarrollo de la personalidad es una protección jurídica a decisiones fundamentales de la persona, como es su vida privada. Dicha libertad es consustancial a la dignidad de la persona para permitirle desenvolverse y expresarse conforme a sus creencias o sus elecciones, sin intromisión alguna. (...)"

En efecto, la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados prevé la obligación de proteger los datos personales por parte de quienes están sujetos a su cumplimiento, como es el caso del Instituto Nacional Electoral. En el caso particular, conviene destacar que quienes se postulan por una acción afirmativa a una candidatura poseen una calidad que, si bien se ubica en el ámbito de los datos personales, también tiene un componente de transparencia, en virtud de que justamente se aspira a un cargo público por el autorreconocimiento de dicha calidad. La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sustentado en diversos asuntos que el ámbito de privacidad de las personas servidoras públicas o de aquellas que aspiran a serlo, disminuye en razón de que se ubican en un ámbito a mayor escrutinio social, lo que implica que en ciertos supuestos, el derecho a la información esté por encima del derecho a la protección de sus datos personales, cuando esos datos están vinculados directamente al ámbito público que ocupan o pretenden ocupar [...]

Sin perjuicio de lo anterior, el INE reconoce el derecho de autodeterminación de las personas en relación con el tratamiento de sus datos personales y, en cumplimiento a lo instruido por la Sala Superior del TEPJF, implementará un mecanismo por el cual se otorgue la posibilidad de que cada persona pueda solicitar la protección de sus datos respecto de la acción afirmativa por la que participa.

Para ello, en la carta de autoadscripción o autorreconocimiento que se presente como anexo a la solicitud de registro, las personas candidatas registradas en cumplimiento a alguna de las acciones afirmativas aprobadas por este Consejo General mediante el presente Acuerdo, así como mediante el diverso INE/CG18/2021, tendrán el derecho de manifestar libremente si autorizan o no que se hagan públicos sus datos personales respecto a la acción afirmativa por la que participan, tanto en los documentos públicos para declarar la procedencia de la candidatura como en el Sistema "Candidatas y candidatos, ¡Conóceles! mediante el cual se busca poner a disposición de la ciudadanía datos sobre quienes son las personas postuladas, para fortalecer

la emisión de un voto informado. En caso de no recibir manifestación alguna se entenderá su aceptación».

Derivado de lo anterior, el INE acordó:

“(…)

PRIMERO. *En acatamiento a la sentencia dictada por la H. Sala Superior del TEPJF en el expediente SUP-RAP21/2021 y Acumulados, se modifican los Puntos Tercero, Séptimo y Vigésimo Segundo del Acuerdo INE/CG572/2020 modificado a través del INE/CG18/2021, y se adiciona el Punto Décimo Séptimo Quáter conforme a lo siguiente:*

“TERCERO. *Las solicitudes de registro de candidaturas, (...) deberán contener los datos siguientes:*

a) a g) (...);

En caso de ser candidaturas de coalición:

h) e i) (...)

Además, deberán acompañarse de los documentos siguientes:

j) a u) (...);

*v) Carta bajo protesta de decir verdad, en la que se precise que la persona acredita su adscripción como indígena, afroamericana, de la diversidad sexual, es una persona con discapacidad, **y/o persona migrante o residente en el extranjero**, en su caso, de acuerdo con el formato señalado como Anexo Único del presente Acuerdo, **en la que además deberá, si ese es su deseo, solicitar expresamente la protección de sus datos a efecto de que se haga o no pública la acción afirmativa por la que participa.***

w) (...) x) Constancia que acredite la 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.

(...)

CUARTO.

(...) QUINTO.

(...) SEXTO.

(...) SÉPTIMO. Los documentos que (...)

De igual forma, tales documentos no deberán contener tachadura o enmendadura alguna.

Los documentos referidos son:

a) a g) (...)

h) Cartas y certificación referidas en los incisos q), t), u), v), w) y x) del Punto Tercero del presente Acuerdo.

OCTAVO. (...).

DÉCIMO SÉPTIMO QUÁTER. Los PPN deberán registrar 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. En ese sentido, de las cinco personas postuladas tres deberán ser de distinto género.

VIGÉSIMO SEGUNDO. *En caso de que algún PPN o coalición no cumpla con lo previsto en los artículos 14, párrafo 4, 233 y 234 de la LGIPE; 3, párrafo 5 de la LGPP y puntos décimo cuarto, décimo quinto, décimo sexto, décimo séptimo, décimo séptimo bis, décimo séptimo tris y **décimo séptimo quáter** del presente Acuerdo, el Consejo General iniciará el procedimiento especial al que se refiere el artículo 235 de dicho ordenamiento legal, por lo que lo requerirá para que en un plazo de 48 horas, contadas a partir de ese momento, rectifique la solicitud de registro de candidaturas, además de apercibirlo de que, en caso de no hacerlo, le hará una amonestación pública.*

(...)"

Sentencia de los expedientes SUP-JDC-346/2021 y acumulados que modifica el acuerdo del Consejo General del INE, relacionado con la implementación de acciones afirmativas para las personas mexicanas migrantes y residentes en el extranjero

Con fecha veinticuatro de marzo de dos mil veintiuno la Sala Superior del TEPJF emitió la sentencia relativa a los juicios ciudadanos SUP-JDC-346/2021 y acumulados, promovidos por Aaron Ortíz Santos y otros, respecto del acuerdo del Consejo General del INE, relacionado con la implementación de acciones afirmativas para las personas mexicanas migrantes y residentes en el extranjero, en la que consideró que:

«

[...]

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

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

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

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

Partiendo de esta perspectiva, en el precedente, la Sala Superior identificó que la población migrante sufre de dos tipos de desventajas, una de discriminación social en su país de residencia y otra de en el ejercicio de su derecho a votar y ser votados como personas mexicanas.

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

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

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

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

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

[...]
»

En consecuencia, la propia Sala Superior precisó la forma en la que se podrá acreditar la calidad de migrantes, de las personas que aspiren a una diputación mediante esa acción afirmativa en los siguientes términos:

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

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

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



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

No obstante, dadas las consideraciones planteadas por esta Sala Superior, es necesario complementar esa parte del acuerdo controvertido, a fin de que las personas mexicanas migrantes y residentes en el extranjero puedan acreditar su vinculación con su Estado de origen y la comunidad, además de la documentación antes señalada, con cualquier otro medio de convicción.

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

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

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

Derivado de lo anterior, es posible deducir que:

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

Es decir, solo podrán ser postuladas como candidatas en la acción afirmativa para personas migrantes, aquellas que radiquen en el extranjero y no quienes residan en el territorio nacional.



2.5. Consulta abierta, libre e informada a la comunidad de guanajuatenses residentes en el extranjero, para elaborar el análisis sobre la viabilidad de emitir acciones afirmativas en favor de la comunidad migrante de Guanajuato radicada en el extranjero, para contar con diputaciones migrantes en el Congreso del Estado de Guanajuato para el próximo proceso electoral

En la sesión ordinaria celebrada el veintitrés de julio de dos mil veintiuno, el Consejo General de este Instituto emitió el acuerdo CGIEEG/304/2021, mediante el cual se instruyó a la CTVGRE realizara el estudio respecto a la viabilidad de implementar en el próximo proceso electoral medidas afirmativas para contar con diputaciones migrantes en el Congreso del Estado; en cumplimiento a la sentencia recaída en el expediente TEEG-JPDC-211/2021 del TEEG.

En ese sentido, en la sesión ordinaria del veintiséis de octubre de dos mil veintiuno, la CTVGRE aprobó el *Plan de trabajo para elaborar el análisis sobre la viabilidad de emitir acciones afirmativas en favor de la comunidad migrante de Guanajuato radicada en el extranjero, para contar con diputaciones migrantes en el Congreso del Estado de Guanajuato para el próximo proceso electoral, en cumplimiento a la sentencia dictada en el expediente TEEG-JPDC-211/2021 por el TEEG.*

Sin embargo, derivado de la consulta realizada por la presidencia del IEEG a la presidencia del TEEG para precisar la forma en que debe computarse el término concedido en la sentencia TEEG-JPDC-211/2021, fue necesario ajustar el plazo de cumplimiento, por lo tanto, en la sesión extraordinaria de la CTVGRE del cuatro de febrero de dos mil veintidós se aprobó la actualización del plan de trabajo.

En este plan se contempló la actividad «4.3 Realizar consulta a personas migrantes guanajuatenses residentes en el extranjero a través de las organizaciones que las representan».

Por otro lado, en la sesión extraordinaria efectuada el trece de diciembre de dos mil veintiuno, el Consejo General del IEEG, emitió el acuerdo CGIEEG/346/2021 mediante el cual se aprobó la creación e integración del grupo de trabajo que apoyará al IEEG en la planeación y organización de una consulta abierta, libre e informada a la comunidad de guanajuatenses residentes en el extranjero, así como para llevar a cabo la interpretación de opiniones y aportaciones que se recaben, para elaborar el análisis sobre la viabilidad de emitir acciones afirmativas en favor de la comunidad migrante de Guanajuato radicada en el extranjero, para contar con diputaciones migrantes en el

Congreso del Estado de Guanajuato para el próximo proceso electoral, en cumplimiento a la sentencia dictada en el expediente TEEG-JPDC-211/2021 por el TEEG.

En dicho acuerdo, el Consejo General tomó en consideración, como marco jurídico relativo al acceso a los cargos de elección popular lo siguiente:

**Marco jurídico relativo al
acceso a los cargos de elección popular**

5. Los artículos 1, párrafos primero, tercero y quinto, de la *CPEUM*, así como 1, párrafos primero, tercero y quinto, de la *Constitución Política para el Estado de Guanajuato*, disponen que, en los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en la Constitución Federal y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que la misma Constitución determine.

Asimismo, refieren que las autoridades en el ámbito de su competencia tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley, prohibiendo toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

Además, los artículos 35, fracciones I y II; así como 23, fracción III, de las constituciones antes mencionadas, respectivamente, señalan que son prerrogativas de la ciudadanía, poder ser votada en las elecciones populares, para todos los cargos de elección popular, en condiciones de paridad, teniendo las calidades que establezca la ley; y, que el derecho de solicitar el registro de candidaturas, corresponde a los partidos políticos, así como a la ciudadanía que solicite su registro de manera independiente y cumplan con los requisitos, condiciones y términos que determine la normatividad en la materia.

Por otra parte, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 104, párrafo 1, inciso a) de la *Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales*, y 78, fracción I de la *LIPEEG*, corresponde al Instituto aplicar, dentro del

ámbito de su competencia, las disposiciones generales, reglas, lineamientos, criterios y formatos que emita el Instituto Nacional Electoral.

Respecto a la participación política de las personas que residen en el extranjero, el Consejo General valoró lo siguiente:

Marco jurídico relativo a la participación política de las personas que residen en el extranjero

6. De conformidad con el artículo 25 del *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*, toda la ciudadanía gozará, sin distinción y sin restricciones indebidas, del derecho y la oportunidad a participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos; votar y ser electa en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad del electorado, y tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas en su país.

Asimismo, el artículo 23 de la *Convención Americana de los Derechos Humanos*, establece en su primer inciso, que todas las ciudadanas y todos los ciudadanos deben gozar de los derechos y obligaciones consistentes en participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos; de votar y ser elegidos en las elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad del electorado, y de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones de su país.

Además, la *Declaración y Programa de Acción de Viena* resalta en su párrafo 24, la importancia de la promoción y protección de los derechos humanos de las personas pertenecientes a grupos que han pasado a ser vulnerables, en particular, los trabajadores migratorios, y señala la necesidad de eliminar todas las formas de discriminación contra ellos, así como de fortalecer y aplicar de forma más eficaz los instrumentos de derechos humanos a su favor.

Por otra parte, conforme al *Convenio Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares*, específicamente su artículo 42, los Estados Parte considerarán la posibilidad de establecer procedimientos o instituciones que permitan tener en cuenta, tanto en los Estados de origen como en los de empleo, las necesidades, aspiraciones u obligaciones especiales de las y los

trabajadores migratorios y de sus familiares y considerarán también, según proceda, la posibilidad de que tengan en esas instituciones sus propios representantes libremente elegidos.

Ahora bien, los *Principios Interamericanos sobre los Derechos Humanos de todas las Personas Migrantes, Refugiadas, Apátridas y las Víctimas de la Trata de Personas*, aprobados por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, establecieron en su Principio 31, relativo a los derechos de Participación Política, que toda persona migrante tiene derecho a participar en la vida civil y política de su comunidad en su Estado de origen y en la conducción de los asuntos públicos, y que este derecho comprenderá la libertad de participar en los asuntos públicos del Estado de origen y el derecho a votar y ser elegida en las elecciones de ese Estado, de conformidad con su legislación.

Aunado a lo anterior, el artículo 45 de la *Constitución Política para el Estado de Guanajuato*, dispone que, para ocupar una diputación local se requiere ser ciudadana o ciudadano guanajuatense en ejercicio de sus derechos y tener residencia en el Estado cuando menos de dos años anteriores a la fecha de la elección. Además, refiere que para el caso de las personas guanajuatenses que migren al extranjero, tendrán derecho a que se les reconozca la residencia binacional, cuando así lo acrediten en términos de la ley de la materia, pero en todos los casos, para poder ser elegibles, deberán incorporarse al Estado por lo menos ciento ochenta días previos a la elección.

En ese sentido, el artículo 8, fracción IX, de la *Ley para Prevenir, Atender y Erradicar la Discriminación en el Estado de Guanajuato*, establece que queda prohibida toda conducta discriminatoria que tenga por objeto o efecto impedir, anular o menoscabar el reconocimiento o ejercicio de los derechos y la igualdad de oportunidades, y que se presume que se está ante discriminación cuando, entre otras, se niegue o condicione el derecho de participación política y, específicamente, el derecho al sufragio activo o pasivo, la elegibilidad y el acceso a todos los cargos públicos, así como la participación en el desarrollo y ejecución de políticas y programas de gobierno, una vez satisfechos los requisitos establecidos en la normatividad aplicable.

Derivado de lo anterior, se advirtió la necesidad de implementar un mecanismo que permitiera la participación de las personas guanajuatenses residentes en el extranjero, con base en disposiciones del derecho internacional vinculantes para el Estado Mexicano, como lo es la *Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos*

de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, que prevé el derecho de las personas en comento a participar en los asuntos públicos de su país de origen y la posibilidad de implementar procedimientos que permitan tener en cuenta sus aspiraciones y necesidades particulares; derechos que todas las autoridades del país están obligadas a promover, respetar, proteger y garantizar, tal como establece el artículo 1° de la CPEUM.

Además, considerando que para la determinación de la viabilidad de acciones afirmativas resulta imperante escuchar a las personas a las que se dirigirá la misma, lo que potencia su derecho de participación; máxime que cuando hablamos de ciudadanía residente en el extranjero nos encontramos ante una categoría sospechosa (tesis 1a.CCCXV/2015(10ª)), pues tal como se refiere en la *Opinión Consultiva OC-18/03* de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, además de la situación de vulnerabilidad en que pueden encontrarse en el Estado receptor debido a su estatus migratorio, nacionalidad, origen étnico, entre otros aspectos, las personas que migran por causas ligadas a la pobreza, previo a ello han sido privadas de sus derechos (entre otros, al empleo, educación, vivienda, salud, etcétera) y frente a esta desprotección o violaciones a sus derechos humanos por parte de su Estado de origen, la persona decide migrar a otro país, en el cual espera poder gozar de los derechos que los instrumentos internacionales le garantizan. Además, en dicha recomendación se señala que la inmigración irregular ha ido en aumento como consecuencia de situaciones de extrema pobreza y falta de oportunidades en los Estados de origen.

Si bien, dicho escenario no se actualiza en todos los casos, torna indispensable que este Instituto busque implementar acciones que favorezcan el ejercicio del derecho de participación en los asuntos públicos de nuestra entidad federativa por parte de las personas guanajuatenses residentes en el extranjero.

No pasa desapercibida la existencia de diversos precedentes judiciales en que se han precisado los elementos que deben cumplir los ejercicios de consulta que se realicen a personas pertenecientes a categorías sospechosas, tales como las personas indígenas y en situación de discapacidad. Al respecto, se considera que, más allá de que, en ambos casos, la realización de consultas previas se exige por normas de orden internacional, las razones subyacentes a la obligación en comento a cargo del Estado resultan aplicables para consultar a las personas guanajuatenses residentes en el extranjero su opinión sobre la viabilidad de la implementación de una medida afirmativa en favor del grupo al que pertenecen relacionada con la integración del Congreso del Estado.

En efecto, en la acción de inconstitucionalidad 18/2021, el Pleno de la SCJN sostuvo, respecto a la consulta previa a personas en situación de discapacidad, que su finalidad consiste en que se tome en cuenta su opinión y se analice, con el propósito de que enriquezcan con su visión la manera en que el Estado puede hacer real la eliminación de las barreras a que se enfrentan, a efecto de que se puedan diseñar mejores políticas y acciones que permitan garantizar el pleno ejercicio de sus derechos fundamentales. Consideraciones que, como se mencionó, resultan válidamente aplicables al caso de las personas guanajuatenses residentes en el extranjero.

Lo anterior, también encuentra sustento en otras acciones de inconstitucionalidad resueltas por la SCJN, tal es el caso de la acción de inconstitucionalidad 78/2018 en que se estableció que los procedimientos de consulta deben preservar las especificidades culturales y atender a las particularidades de cada caso según el objeto de la consulta; así como las acciones de inconstitucionalidad 80/2017 y su acumulada 81/2017, 41/2018 y 123/2020, en la que se invalidaron en su totalidad, la *Ley de Asistencia Social para el Estado y Municipios de San Luis Potosí*, la *Ley para la Atención Integral de Personas con Síndrome de Down de la Ciudad de México* y la *Ley de Derechos de las Personas Indígenas y Afromexicanas* en el estado de Nuevo León, respectivamente; y la acción de inconstitucionalidad 131/2020 en que se señalaron los elementos que deben cumplir las consultas que se realicen a personas en situación de discapacidad. Dichos elementos son los siguientes: debe ser previa, pública, abierta y regular; estrecha y con participación preferentemente directa de las personas con discapacidad; accesible; informada; significativa; con participación efectiva; y transparente.

Además, en la acción de inconstitucionalidad 214/2020, se desprende que la necesidad de realizar una consulta a grupos históricamente discriminados e ignorados radica en que se debe permitir a las personas pertenecientes a dichos grupos emitir su opinión y realizar aportaciones para conocer si las medidas que se propongan por parte de la autoridad, real y efectivamente, les benefician.

Derivado de lo antes mencionado, se consideró la necesidad de consultar a la comunidad migrante guanajuatense respecto a la viabilidad de emitir acciones afirmativas para contar con diputaciones migrantes en el Congreso del Estado de Guanajuato para el próximo proceso electoral.

En este sentido, la consulta se realizó en el periodo comprendido del seis al trece de febrero de dos mil veintidós.

2.6. Oportunidad de implementar una medida afirmativa en favor de la representación política en el Congreso del Estado para la comunidad migrante guanajuatense residente en el extranjero en el próximo proceso electoral local ordinario

La fracción II, penúltimo párrafo del artículo 105 de la CPEUM establece que las leyes electorales federales y locales deberán promulgarse y publicarse por lo menos 90 días antes de que inicie el proceso electoral en que vayan a aplicarse y durante el mismo no podrá haber «modificaciones legales fundamentales».

Sobre lo anterior, en la Tesis: P./J. 87/2007, la SCJN ha referido que la previsión contenida en dicho artículo no puede considerarse como tajante, toda vez que admite la realización de reformas a las disposiciones generales en materia electoral ya sea dentro del plazo de 90 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».

Las cuales, la SCJN sustentó dentro de la tesis P./J. 98/2006 que no serán de naturaleza trascendental para el proceso electoral, si su carácter es accesorio o de aplicación contingente, por lo que, la falta de cumplimiento del requisito formal de su promulgación y publicación sin mediar el plazo de 90 días a que alude el artículo 105, fracción II, penúltimo párrafo de la Constitución Federal no producirá su invalidez, pues aún en el supuesto de que rompieran con la regularidad constitucional por diversos motivos, su reparación bien podría ordenarse sin dañar alguno de los actos esenciales del proceso electoral, aunque éste ya hubiera comenzado.

De esta manera, la emisión de los criterios aplicables para el registro de candidaturas a los distintos cargos de elección popular que presenten los partidos políticos y coaliciones ante las autoridades electorales correspondientes no pueden traducirse en una modificación fundamental a los actos esenciales e imprescindibles de alguna de sus etapas, ya que es la Constitución y la ley respectiva las que determinan el qué, quién, dónde y cuándo de una situación jurídica general, hipotética y abstracta, y los reglamentos, lineamientos o reglas en las que se contengan las acciones afirmativas se enfocan al cómo de esos propios supuestos jurídicos; es decir, únicamente desarrollan la obligatoriedad de los elementos ya definidos en la Constitución y la ley.

Así, se considera válido que los reglamentos, acuerdos o lineamientos generales desarrollen derechos, restricciones u obligaciones a cargo de los sujetos que en ellos

se vinculen, siempre y cuando estos tengan sustento en todo el sistema normativo, respetando los principios de reserva de ley y subordinación jerárquica.

En consecuencia, la emisión de disposiciones normativas que no constituyan modificaciones fundamentales a los actos esenciales e imprescindibles de alguna de las etapas del proceso electoral, en especial la atinente a los procesos de selección de candidatos y al procedimiento de su registro, resultan procedentes, puesto que el objeto y finalidad de tales procedimientos no será alterado, ya que solamente se establecerán cuestiones instrumentales para optimizar el principio de pluralismo cultural de los sujetos obligados por la Constitución y la ley.

Ahora bien, tratándose de la implementación de acciones afirmativas, la Sala Superior del TEPJF ha sostenido diversos criterios, como los contenidos en las jurisprudencias 43/2014 y 30/2014, y la tesis XXIV/2018, en el caso de ésta última, respecto a las acciones afirmativas para la población indígena.

De dichos criterios es posible concluir que a fin de dar eficacia al principio de igualdad reconocido en la propia constitución y de cumplir con los deberes y obligaciones estipuladas en los diversos instrumentos internacionales, en el sistema electoral mexicano se ha impuesto a las autoridades electorales el deber de garantizar la participación de integrantes de comunidades indígenas a cargos de elección popular, y se ha considerado, que dichas autoridades están facultadas para remover todos los obstáculos que impidan la plena observancia de la paridad de género en la integración de los órganos de representación popular.

Al respecto, se debe precisar que LIPEEG establece las reglas a las que se deben sujetar los partidos políticos para la selección a sus candidatas y candidatos; de tales reglas, es posible advertir que si bien los partidos políticos están facultados para determinar conforme a sus estatutos, el procedimiento aplicable para la selección de sus candidaturas a cargos de elección popular, según la elección de que se trate, pero es omisa en materia de representación política de la comunidad migrante en cargos de representación ante el Congreso del Estado, lo cierto es que la propia legislación faculta al Consejo General del IEEG para emitir los reglamentos y acuerdos que sean necesarios para la debida regulación de los procesos internos de selección de candidaturas a cargos de elección popular y las precampañas, de conformidad con lo establecido en esta Ley.

En ese sentido, dicho órgano electoral puede, en ejercicio de esa atribución, implementar medidas o modalidades que los partidos políticos deban observar en sus

procedimientos internos, siempre que con ello se impulse el derecho desde una óptica de progresividad hacia el establecimiento de cuotas en materia de representación política de las personas migrantes, a fin de revertir la desigualdad hacia dicho grupo a los cargos de representación política, lo que abona a la construcción de una democracia más igualitaria.

Hecho lo anterior, a fin de poder determinar si la implementación de medidas afirmativas implica «modificaciones legales fundamentales», es necesario verificar las situaciones jurídicas que pretenden regular.

Así, si las acciones afirmativas, las cuales serán vinculatorias para los partidos políticos o coaliciones, toda vez que deberán implementar en sus procedimientos internos de selección de candidaturas, se traducen en normas complementarias que se empleen para la definición de las mismas, porque finalmente en lo relativo a dichos procesos, los partidos conservan la facultad de implementar los procedimientos atinentes para la selección de sus candidatas y candidatos conforme a sus estatutos y reglamentos correspondientes, y en su caso, su registro ante las autoridades competentes, bajo las modalidades expresadas por la autoridad estatal electoral.

Luego entonces, si la acción afirmativa establece que los partidos políticos deberán postular fórmulas integradas por personas que se auto adscriban como personas migrantes en determinado número de distritos con población migrante, o la integración de una fórmula en determinado lugar de la lista de diputaciones de representación proporcional, dicha medida será complementaria de las normas constitucionales y legales relativas a la definición de las candidaturas.

Lo anterior debido a que, la CPEUM, los instrumentos internacionales y las leyes establecen dichas exigencias, de manera que ahora se detallan con mayor precisión, a fin de garantizar y hacer efectivo el principio de pluriculturalismo nacional en un sentido cualitativo, que en su conjunto maximizan el principio de igualdad reconocido en la Ley Fundamental de la Nación y distintos tratados internacionales.

Ello es así, dado que la finalidad de las acciones afirmativas es lograr que la comunidad migrante guanajuatense pueda acceder de manera efectiva a cargos de representación popular, en la integración del Congreso estatal, a fin de hacer una realidad los principios de pluralismo que reconoce la Constitución Federal.

Así, a consideración de la Sala Superior del TEPJF, al resolver el expediente relativo al SUP-RAP-726/2017 y acumulados, la implementación de las normas que implican

modificaciones accesorias en modo alguno afecta el núcleo esencial del derecho de auto organización de los partidos políticos, al señalar:

«...si bien inciden en las reglas atinentes a los procesos de selección de candidatos y al procedimiento de su registro lo cierto es que el establecimiento de dichas modalidades en modo alguno afectan el núcleo esencial del derecho de auto organización de los partidos políticos, porque dichas modificaciones solamente tratan aspectos instrumentales para hacer efectivos el principio de paridad de género y pluralismo cultural, en los procedimientos internos de selección de candidatos y como consecuencia de ello, en el registro de candidaturas, de manera que las obligaciones que al respecto tienen los partidos políticos se complementen con dichas reglas.»

Criterio que fue reiterado por la Sala Superior en la sentencia del veinticuatro de marzo de dos mil veintiuno (SUP-REC-187/2021 y acumulados).

Aunado a lo anterior, en dicha sentencia, la autoridad resolutora precisó que las medidas implementadas por las autoridades electorales administrativas deben aprobarse con anticipación suficiente para hacer factible su definitividad antes del inicio del registro de candidaturas, al considerar lo siguiente:

[...]

Conforme a lo anterior, si bien la aprobación de acciones afirmativas a favor de grupos desprotegidos o en situación de vulnerabilidad, en lo ordinario deben ser hecha con un tiempo razonable para su implementación de forma previa al registro de las candidaturas, no se debe advertir que, en el caso que se resuelve, como se precisó en el apartado de antecedentes, el Consejo General del IEEPCO implementó las medidas afirmativas desde el cuatro de enero del año en curso, esto es, con la debida oportunidad.

Si bien esos criterios corresponden a cuestiones relativas a paridad de género, lo cierto es que también resultan aplicables a casos de personas con discapacidad y de personas pertenecientes a los grupos en situación de vulnerabilidad que ameriten contar con una representación legislativa o conformar los órganos municipales.

Lo anterior, dado que el principio que subyace tanto a la paridad como al establecimiento de acciones afirmativas para la inclusión de personas que pertenecen a grupos excluidos y subrepresentados, es el de hacer realidad

la incorporación de personas que pertenecen a grupos subrepresentados, excluidos e invisibilizados a los espacios de representación y toma de decisiones, lo que se configura dentro del mandato constitucional y convencional de hacer realidad el derecho a la igualdad. Ello, no es más que una manifestación del principio pro persona reconocido a nivel constitucional y convencional, así como de la dignidad humana.

[...]

Con todo lo antes apuntado, es procedente concluir que, las medidas que se llegaran a implementar para potencializar la obligación constitucional de los partidos políticos de presentar las candidaturas de manera tal que se garantice el acceso real de las personas guanajuatenses residentes en el extranjero, no serán contraventoras a la disposición contenida en la fracción II, penúltimo párrafo del artículo 105 de la CPEUM, esto es, por no tratarse de modificaciones legales fundamentales.

Por otra parte, dichas medidas afirmativas deberán ser de carácter accesorias porque solamente establecen el cómo debe de cumplirse con lo previsto en la Constitución, los tratados internacionales y las leyes al respecto, sin que ello implique modificar o eliminar sustancialmente el derecho y obligación constitucional que tienen los partidos políticos para incluir en las mismas a candidaturas migrantes.

2.7. Análisis sobre la viabilidad de implementar acciones afirmativas en favor de la representación política en el Congreso del Estado para la comunidad migrante guanajuatense residente en el extranjero

2.7.1. Naturaleza de la diputación migrante

La figura de la diputación migrante y la diáspora mexicana (sentencia SUP-REC-88/2020)

En la sentencia recaída al expediente SUP-REC-88/2020, la Sala Superior del TEPJF considero que:

«La migración es un fenómeno que ha existido prácticamente desde siempre. Existen distintos motivos por los cuales las personas e, incluso, poblaciones completas deciden migrar de su territorio originario.

Es posible afirmar que la composición de todos los Estados democráticos que existen está basada en procesos de migración. Es decir, en grupos de personas que emigraron de su territorio natal y se asentaron en un nuevo territorio. Mientras que pretenden integrarse a su Estado anfitrión por medio

de la adopción de sus principios y costumbres, así como prácticas culturales, en ocasiones suelen tener el deseo de mantener un vínculo con su Estado natal.

Este es el caso de las diásporas. En la literatura especializada en migración, se ha reconocido que las diásporas son grupos de personas que migraron de su país de origen y se asentaron en un país anfitrión, pero que siguen manteniendo vínculos de distinta naturaleza con su país de origen. Es decir, mantienen un interés por los procesos sociales y políticos de su país de origen y, además, pretenden conservar y seguir practicando sus especificidades culturales.

Si bien es complejo identificar una diáspora y determinar el grado de vinculación o de implicación que las personas migrantes tienen con su país de origen a fin de ser así considerados, es factible identificarla de acuerdo con los siguientes elementos:

- **Dispersión territorial.** Es decir, que se trate de un grupo de personas pertenecientes a un Estado, pero que se encuentran territorialmente separados de ese lugar, o sea, que han cruzado las fronteras de su país de origen para asentarse dentro de otro país.
- **Orientación hacia su país de origen.** Este criterio hace referencia a que las personas que integran ese colectivo consideran que su país de origen es algo valioso para ellos ya que, en parte, moldea su identidad, además de que merece un sentido de lealtad.
- **Se distinguen de la cultura de su país anfitrión.** Esto implica que las personas que han migrado de su país de origen mantienen y preservan una identidad distinta frente al país anfitrión. Es decir, han resistido a asimilarse a la cultura del país en el que se han integrado.

Esto no implica, necesariamente, que vivan al margen de su Estado anfitrión, porque muchos países han adoptado en su interior políticas multiculturales tendentes a acomodar las diferencias de sus grupos poliétnicos.

Con independencia de la forma en cómo el Estado anfitrión gestione la diversidad cultural en su interior, un colectivo de migrantes de un mismo territorio se convierte en una diáspora cuando mantiene una identidad distinta de aquella de su país anfitrión –aunque no

incompatible–, y moldeada, en gran parte, por la cultura de su país de origen.

Sin embargo, esta identidad distinta debe mantenerse por un periodo largo de tiempo, es decir, debe transmitirse de una a otra generación.

Ahora bien, en el campo del Derecho poco se ha considerado a las diásporas. Si bien existen muchos desarrollos respecto de los derechos que un Estado reconoce –o debería reconocer– a los grupos culturales que habitan en su interior y que provienen de fenómenos de la migración, lo cierto es que poco se ha discutido respecto de cuál debería ser la relación de un Estado de origen con sus diásporas, así como tampoco respecto de qué derechos se les reconoce o deberían reconocer.

Este vacío subsiste también en el campo del Derecho internacional, en el que las diásporas tampoco son reconocidas como actores legales, así como tampoco se encuentra algún instrumento de carácter internacional que esté dirigido a estos grupos. [...]

Sin embargo, en la literatura relativa a estudios de migración, sí existe un consenso respecto de que las conexiones que preservan las diásporas respecto de su país de origen deberían ser reconocidas y reforzadas por medio de instituciones del propio Estado de origen. Las diásporas deben ser reconocidas por los Estados de origen y sus gobiernos a fin de fungir como actores activos de la cooperación internacional.

Por ello, algunos países han empezado a aprobar políticas exteriores dirigidas no únicamente a sus expatriados, sino a aquellos grupos de personas que en su conjunto conforman una diáspora.

Una de estas políticas es la que ahora se analiza. Concretamente, la figura de la diputación migrante que legalmente se reconoció en la Ciudad de México, pero, posteriormente, el legislador optó por derogarla.

A grandes rasgos, la figura de la diputación migrante consiste en que habrá una curul reservada para que sea ocupada por una ciudadana de la Ciudad de México que resida en el extranjero y que únicamente podrá ser elegida por ciudadanas y ciudadanos que, igualmente, residan en el extranjero.

Si bien se puede considerar que esta figura es una expansión del derecho político a ser votado, lo cierto es que tiene una dimensión más allá de la esfera



individual de derechos y libertades fundamentales, que es esencial para el análisis que esta Sala Superior debe abordar.

Concretamente, la figura de la diputación migrante se debe considerar como una manifestación de la Ciudad de México para mantener o, en su caso, fortalecer, un vínculo con su diáspora en el extranjero. Es así como estamos frente a un derecho humano especial en función de un grupo que se identifica como ciudadanas y ciudadanos mexicanos en el extranjero o, como se ha identificado por la literatura especializada, como una diáspora».

La diputación migrante como un derecho especial en función del grupo

Por su parte, en la sentencia mencionada, respecto de la diputación migrante como un derecho especial en función del grupo, se estimó que:

«En la literatura sobre el multiculturalismo, los derechos especiales en función de un grupo se han entendido como una herramienta por medio de la cual un Estado que pretende reconocer a sus diferentes grupos culturales y minoritarios desarrolla una política de reconocimiento de ciertos derechos, políticas o arreglos institucionales, a fin de reconocer esos grupos y a sus diferencias culturales.

Los derechos especiales en función de grupo son, por lo tanto, derechos adicionales a todos los derechos civiles y políticos que un Estado reconoce a todas las personas y un Estado que los implementa es uno que se ha alineado con los principios multiculturales.

En pocas palabras, un Estado multicultural es aquel que sostiene tres premisas básicas. La primera, es que reconoce que existe una diversidad cultural en su interior y no una cultura o un grupo cultural homogéneo. Por ello rechaza el modelo de neutralidad etnocultural.

En segundo lugar, rechaza una idea asimilacionista de la diferencia. Es decir, se aparta de la noción de que existe un Estado-Nación y, por lo tanto, del proyecto de construcción nacional (*nation building project*) que se basaba en generar una identidad cultural única. Es decir, reconoce que hay distintas formas de identificarse con y, de pertenecer a, un Estado.

Finalmente, reconoce que estos grupos minoritarios han experimentado discriminación, opresión y exclusión por parte de la cultura mayoritaria, ya que las instituciones y, en general, el Estado, se construyeron bajo una idea de que existía una cultura única. Es decir, se reconoce la desventaja que han enfrentado estos grupos minoritarios y, más aún, se adopta una voluntad de

querer remediar esta situación. De ahí que se adopten políticas diferenciadas, tales como los derechos especiales en función del grupo.

El enfoque del multiculturalismo suele ser al interior del Estado. Es decir, tiene como objetivo hacer arreglos institucionales a fin de reconocer las diferencias de los grupos minoritarios que habitan en su interior y, con ello, lograr una igualdad entre los distintos grupos culturales y una relación equitativa entre el Estado y cada uno de esos grupos.

Sin embargo, estas premisas también pueden extenderse para el caso de las diásporas por dos principales motivos que se explican a continuación.

El primero, porque un Estado que se alinea a los principios multiculturales es uno que, de entre otras cuestiones, ha aceptado y reconocido que existen muchas formas para que las personas se identifiquen como parte de él.

Es decir, hay muchas formas de sentirse e identificarse como mexicana o mexicano, y una de esas formas es, precisamente, la que se refiere a aquellas personas que **i)** directamente emigraron de México para asentarse en otro país, pero que siguen conservando su vínculo identitario con México, o **ii)** que descienden de gente que emigró de México y que han heredado la identidad mexicana. O sea, es gente que no nació en México y que, quizá, no tenga la nacionalidad mexicana, pero que se le ha transmitido la identidad mexicana y, por tanto, así se identifica.

De ahí que el reconocimiento de estos grupos como integrantes de la Ciudad de México se entiende mejor cuando este órgano jurisdiccional federal resuelve el presente litigio a la luz de los principios del multiculturalismo que han sido adoptados tanto por la propia Ciudad de México, como por el estado mexicano, puesto que la Constitución, desde su artículo 2º, reconoce a la nación mexicana como una comunidad política pluricultural.

El segundo motivo, y una vez que se ha reconocido a estos colectivos como integrantes de la Ciudad de México a pesar de no residir en ella, ha sido una **decisión política y jurídica** el adoptar ciertos arreglos institucionales a fin de preservar e, incluso, fortalecer el vínculo con estos colectivos.

Para ello, se ha recurrido a un derecho especial de grupo que consiste en la reserva de una curul en el Congreso para efectos de ser ocupada por una persona integrante de ese grupo.



Precisamente la lógica de los principios multiculturales es lo que permite entender la naturaleza de la figura de la diputación migrante.

Como ya se precisó, en el caso que ahora se estudia estamos frente a una manifestación de la voluntad de la Ciudad de México de mantener y fortalecer el vínculo que tiene con sus expatriados, concretamente, con sus diásporas.

Para efectos del análisis que debe llevar a cabo esta Sala Superior, esta visión resulta de fundamental importancia porque precisa a quién está destinada esta figura y, por lo tanto, delimita los efectos que tendría la decisión tomada.

Esto es, si ha sido una decisión política y jurídica de la Ciudad de México reconocer a su diáspora como un grupo minoritario y, por lo tanto, al reconocer la figura de la diputación migrante, es evidente que este derecho va dirigido a un grupo^[23].

Ahora bien, respecto de este tipo de derechos, es trasladable, con sus matices, el razonamiento que ha hecho esta Sala Superior respecto a cómo se debe entender y, por lo tanto, aplicar el mandato de paridad de género.

En varios precedentes este Tribunal ha razonado que el mandato de paridad de género busca ofrecer condiciones equitativas para que las mujeres puedan acceder a cargos públicos. Es decir, es un derecho dirigido a las mujeres como un colectivo en desventaja. De ahí que, si bien, se materializa en una persona –es decir, en una mujer–, esto no implica que una mujer en concreto tiene un mejor derecho por ser mujer.

Es decir que, por su naturaleza, este tipo de derechos tienen como destinatario a un grupo de personas que conforman un grupo social (ya sea vulnerable, culturalmente distinto, o ambos) y, si bien, es evidente que se materializa en una persona que pertenece a ese grupo, lo cierto es que no es un derecho individual, sino que es un derecho del grupo al que está dirigido.

Por esto, cualquier control de regularidad constitucional que se haga respecto de estos derechos tiene que tener en consideración, precisamente, su naturaleza y sus destinatarios, para así poder advertir el efecto que va a tener la decisión.

Ahora bien, el estudio de la naturaleza de la diputación migrante es el marco dentro del cual este Tribunal debe llevar a cabo el análisis de los agravios planteados por la parte actora. Es decir, el análisis que debe hacer este Tribunal debe partir del reconocimiento de que nos encontramos frente a un



derecho de carácter colectivo y que se enmarca en la lógica de los derechos diferenciados en función de grupo.

Es bajo esta lógica que, como se explicará a continuación, esta Sala Superior analizará la posibilidad de revisar la validez constitucional de la supresión de la diputación migrante».

Así, respecto de la naturaleza de la diputación migrante, la Sala Regional del TEPJF, correspondiente a la Cuarta Circunscripción Plurinominal, con sede en la Ciudad de México, consideró (SCM-JDC-425/2021 y acumulado) que:

[...]

En principio, es importante señalar que la naturaleza de la diputación migrante¹³, se enmarca en un fenómeno sociológico y cultural que tiene por objeto visualizar cómo debe ser el actuar institucional de cara a la tutela de aquellas poblaciones que por alguna circunstancia han tenido que trasladarse al territorio de otro país, en búsqueda de desarrollo, bienestar o simplemente, el mejoramiento de sus condiciones de vida, y por tanto, en la forma que puedan garantizarse sus derechos políticos en ese contexto.

Bajo el concepto de *diásporas*, se entienden aquellos grupos de personas que migraron de su país de origen y se asentaron en un país determinado, ajeno al de su origen y mantienen un interés por los procesos sociales y políticos de su país de origen y pretenden conservar y seguir practicando sus especificidades culturales.

En el campo del Derecho poco se les ha considerado y discutido respecto de cuál debería ser la relación de un Estado de origen con sus diásporas, ni tampoco se ha desarrollado plenamente un estudio respecto de qué derechos se les reconoce o deberían reconocer.

El desarrollo del tema se ha emprendido a través de estudios sobre la migración, en los cuales existe consenso en que las diásporas conservan conexiones con su país y que deberían ser reconocidas por medio de instituciones del Estado de origen¹⁴ y sus gobiernos a fin de fungir como actoras activas de la cooperación internacional¹⁵.

¹³ Criterio establecido por la Sala Superior en el Recurso de Reconsideración identificado con la clave SUP-REC-080/2020.

¹⁴ Tigau, Camelia. 2014. "Las élites en la diáspora como embajadoras culturales" en Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales, vol. 59, núm. 222, sept.-dic., México.

¹⁵ Delano, Alexandra. 2011. *México and its Diaspora in the United States. Policies of Emigration since 1848*, Cambridge University Press.

De ahí que, algunos países han empezado a aprobar políticas, como la figura de la diputación migrante que consiste en reservar una curul para que sea ocupada por una persona que resida en el extranjero y que únicamente podrá ser elegida por ciudadanas y ciudadanos que, igualmente, residan en el extranjero.

De manera concreta, la figura de la diputación migrante se debe considerar como una manifestación del Estado de origen para mantener o, en su caso, fortalecer un vínculo con sus migrantes en el extranjero, por lo que, en el diseño de esta figura jurídica concreta, tienen competencia diversas instituciones.

Para lograr identificar la naturaleza jurídica de la diputación migrante, resulta necesario señalar que un Estado multicultural es aquel que sostiene tres premisas: la primera, que reconoce que existe una diversidad cultural en su interior y no una cultura o un grupo cultural homogéneo; la segunda, se aparta de la noción de que existe un Estado-Nación que se basaba en generar una identidad cultural única; y, tercera, reconoce que los grupos minoritarios han experimentado discriminación y exclusión por parte de la cultura mayoritaria, ya que las instituciones y, en general, el Estado, se construyeron bajo una idea de que existía una cultura única, de ahí que se adopten políticas diferenciadas, como los derechos especiales en función del grupo.

El enfoque del multiculturalismo tiene como objetivo hacer arreglos institucionales a fin de reconocer las diferencias de los grupos minoritarios que habitan al interior de un Estado, sin embargo, las premisas que le sostienen pueden extenderse para el caso de las migraciones, debido a que un Estado que se alinea a los principios multiculturales, ha aceptado y reconocido que existen muchas formas para que las personas se identifiquen como parte de él.

Ahora bien, los artículos 1° y 4° de la Constitución Federal, reconocen que todas las personas gozarán de los derechos humanos y que todas las autoridades del país, dentro del ámbito de sus competencias, se encuentran obligadas no solo a velar por los derechos humanos, sino también por aquéllos contenidos en los instrumentos internacionales de los que el Estado mexicano sea parte; y que al configurarse el contenido de tales derechos, cualquier autoridad del Estado mexicano debe preferir la interpretación más favorable al derecho humano de que se trate, quedando prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones

de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

De igual forma, se dispone el principio de igualdad entre la mujer y el hombre, para establecer el derecho a la no discriminación, y proscribir que las diferencias no pueden justificar un trato discriminatorio en perjuicio de persona alguna.

De lo señalado, en referencia al fenómeno migrante, adicionalmente a la protección de la persona, en el diseño normativo, debe considerarse la implementación de derechos especiales de grupo y, en el caso particular, tratándose de derechos político-electoral, pueden en algunos contextos normativos traducirse en la reserva de una curul en el Congreso del estado para que sea ocupada por una persona integrante de ese grupo.

De esta forma, las bases en que se sustentan las políticas que permitan la configuración legal de la diputación migrante, se encuentran en que el Estado de origen adopte diversos principios de protección a la persona y de no discriminación.

Establecidas esas bases, es posible continuar con el diseño de la configuración legal de la diputación migrante, hasta el punto de lograr su identificación como norma dentro del orden jurídico del Estado de origen.

De lo dicho, debe entenderse que el Estado de origen tiene como condición reconocer que en su interior existen colectivos y llevar a cabo decisiones políticas y jurídicas para adoptar arreglos institucionales, como podrían ser los denominados derechos especiales, colectivos o diferenciados en función de grupo.

[...]

2.7.2. Viabilidad de la implementación de una acción afirmativa a favor de la representación política de la comunidad migrante guanajuatense residente en el extranjero

En el estado de Guanajuato, la legislación electoral no contempla de manera expresa la figura jurídica de la diputación migrante en los términos contemplados por las legislaciones de otras entidades federativas, sin que pase por alto el hecho de que la vigente LIPEG, en su artículo 190, inciso f), establece la posibilidad de que las personas migrantes puedan ser postuladas para la integración del Congreso del Estado de Guanajuato.

Así se tiene que la ley electoral local reconoce la residencia binacional de las personas guanajuatenses residentes en el extranjero para ser electora pasiva para una diputación local, *con la condicionante de que se reincorporen al estado por lo menos ciento ochenta días previos al de la elección respectiva.*

Es decir, a la persona candidata a la diputación migrante se le exige contar con la condición de **residencia inestable o volátil**, esto es, deberá demostrar que tiene residencia tanto en el extranjero como en el territorio estatal, pues de esta forma se aseguraría que conocerá las necesidades e intereses de sus representadas y representados de primera mano, y que después vendrá a tutelarlos al interior del poder público del que formará parte.

En este sentido, se concluye que las diputadas y diputados migrantes no tienen definida una unidad territorial específica, pues ésta corresponde, por un lado, en cuanto a los sujetos que representan, al espacio geográfico en que se asienta la comunidad correspondiente (extranjero) y, por otro, en lo relativo al espacio en donde desarrollará sus labores de representación, al territorio estatal en el que desarrollarán su actividad como integrantes del poder estatal.

Dicha situación si bien es cierto no coincide con el diseño de unidades territoriales de representación ordinario o tradicional, ya que la figura en cuestión cuenta con una naturaleza *sui generis*, lo cual implica que no podría valorarse a partir de modelos o concepciones tradicionales con los que no encuentra correspondencia alguna, lo cual obligará a establecer un diseño que garantice su eficacia y, por ende, el cumplimiento de los fines para los que es prevista, constituyendo una auténtica figura de representación política y popular.

En consecuencia, partiendo de la premisa que el TEEG ha ordenado elaborar un estudio para determinar la viabilidad de medidas afirmativas en favor de la comunidad migrante de Guanajuato radicada en el extranjero, para contar con diputaciones migrantes en el Congreso del Estado de Guanajuato para el próximo proceso electoral, sin que sea necesario una reforma constitucional o legal para implementarla, y tomando en consideración que dichas medidas afirmativas constituyen medidas temporales, razonables, proporcionales y objetivas orientadas a la igualdad material y de que parte de la finalidad constitucional de los partidos políticos, entes de interés público, es promover la participación del pueblo en la vida democrática y hacer posible su acceso al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan, **se estima viable implementar acciones afirmativas en favor de la**

representación política en el Congreso del Estado para la comunidad migrante guanajuatense residente en el extranjero.

En este tenor, se deberán atender diversos aspectos fundamentales (jurisprudencia 11/2015), los cuales son **objeto y fin, destinatarias y conducta exigible, como se aprecia a continuación:**

- a) Objeto y fin:** materializar la igualdad sustantiva de las y los guanajuatenses residentes en el extranjero en el ejercicio de sus derechos político-electorales. Particularmente, garantizar el derecho a tener representación en el Congreso del Estado de Guanajuato;
- b) Destinatarias:** atender a la población guanajuatense radicada en el exterior que, de acuerdo a parámetros objetivos como los considerados por el INE; y
- c) Conducta exigible:** solicitar una medida para garantizar el registro de candidaturas de personas con calidad migrante que presenten los partidos políticos.

Así pues, las acciones afirmativas que, en su momento emita el IEEG, brindarán preferencia a las personas migrantes guanajuatenses partiendo del nivel de subrepresentación existente y con el fin, constitucionalmente legítimo, de dar cumplimiento a los artículos 1º, primer párrafo y artículo 35, fracción II de la CPEUM, y de esta manera conseguir una representación equilibrada de las diferentes comunidades que integran nuestro Estado, inclusive aquellas radicadas en el exterior, y cuyo fin último consistirá en alcanzar la igualdad real, reconociendo las desventajas históricas de la población migrante.

2.7.3. Aspectos a considerar para el establecimiento e implementación de la acción afirmativa

Atendiendo a los parámetros establecidos por la Sala Superior del TEPJF, para el establecimiento e implementación de acciones afirmativas de esta naturaleza por parte del IEEG, en favor de la ciudadanía guanajuatense residente en el extranjero para garantizar la presencia de diputaciones migrantes a través de la asignación de uno o varios escaños en el Congreso del Estado de Guanajuato, se considera indispensable de manera inicial, abordar los aspectos siguientes:

Definición de diputación migrante

De conformidad con lo previsto por el artículo 34 de la CPEUM, los únicos requisitos para ser considerado ciudadana o ciudadano es ser mexicana o mexicano, haber cumplido 18 años y tener un modo honesto de vivir.

En ese sentido, la condición de migrante no es excluyente con la de ciudadano mexicano o ciudadana mexicana y, por lo tanto, deben tener los mismos derechos.

Por otra parte, el artículo 35 constitucional prevé el derecho de la ciudadanía de votar en las elecciones populares y de ser votada en condiciones de paridad (según los requisitos que establece la ley).

Así, no obstante, del reconocimiento constitucionalmente expreso que la ciudadanía tiene estos dos derechos, la comunidad migrante, por su circunstancia particular, no ha podido ejercer plenamente sus derechos políticos y electorales.

La figura de la diputación migrante se puede entender desde varias perspectivas. Una de ellas la considera como una expansión de los derechos de votar y ser votado. Sin embargo, esta figura significa más que eso. Se trata de un derecho colectivo que consiste en la reserva de una curul para un grupo minoritario y subrepresentado.

De ahí que, involucra: el reconocimiento de la diáspora como parte activa del proyecto subnacional; la voluntad política de remediar la situación de subrepresentación que este grupo enfrenta, y la posibilidad de que este grupo participe activamente en la toma de decisiones que afectan a toda la ciudadanía.

El artículo 45, fracciones I y III de la CPEG señala, entre los requisitos para ser diputada o diputado del Congreso del Estado, ser ciudadana o ciudadano guanajuatense en ejercicio de sus derechos y tener residencia en el Estado cuando menos de dos años anteriores a la fecha de la elección. Asimismo, se agrega en su último párrafo que:

«Los guanajuatenses que migren al extranjero tendrán derecho a que se les reconozca la residencia binacional, cuando así lo acrediten en los términos de la ley de la materia, pero en todo caso, para poder ser electos, deberán incorporarse al Estado por lo menos ciento ochenta días previos al de la elección.»

En virtud de lo anterior, para efectos de dar cumplimiento a la sentencia del TEEG, resulta procedente considerar a las diputaciones migrantes con un alcance diverso al precisado en la resolución del recurso de reconsideración SUP-REC-88/2020.

Entonces, se propone que se entienda por diputada o diputado migrante, la persona que, cumpliendo con los requisitos contemplados en la CPEG y en el artículo 190 de la LIPEEG, representará los intereses de las y los guanajuatenses radicados en el extranjero en el Congreso del Estado.

El criterio sostenido por el Pleno de la SCJN en la acción de inconstitucionalidad 65/2014

La persona que ocupe la diputación migrante representará al sector de la ciudadanía al que pertenece y no se desvincula de la entidad federativa porque sigue contribuyendo con esta en diversos ámbitos. Por lo que, solo puede votar para elegir diputación migrante la ciudadanía residente en el extranjero y solamente puede ser votada una persona que pertenezca al grupo de personas que representará en caso de resultar electa.

Elementos objetivos con que cuenta el IEEG sobre el peso de la ciudadanía inscrita en el listado nominal de electores guanajuatenses residentes en el extranjero

Los datos objetivos de la ciudadanía guanajuatense residente en el extranjero deben ser considerados al momento en que se decida sobre la emisión e implementación de acciones afirmativas.

Por ello, es importante conocer que, de acuerdo con los datos proporcionados por el INE, con corte al treinta y uno de diciembre de dos mil veintiuno, 114,656 guanajuatenses solicitaron su registro al listado nominal de electores, de los cuales, 92,659 ya cuentan con su credencial para votar desde el extranjero.

Asimismo, se deberán tomar en cuenta los resultados obtenidos de la consulta migrante guanajuatense desarrollada en el periodo comprendido del seis al trece de febrero de dos mil veintidós.

Principio de asignación, número de candidaturas a diputaciones migrantes a establecer

El sistema electoral mexicano contempla principalmente dos sistemas de elección de representantes:

- Principio de mayoría relativa: Es el principio de votación mediante el cual se declara triunfante de la elección la candidatura que obtenga la mayor cantidad de votos que cualquiera de sus contrincantes aún si no alcanzara la mayoría absoluta, es decir, el 50% de los votos más uno de la elección. En Guanajuato las diputaciones locales se eligen mediante el sistema de distritos electorales uninominales.
- Principio de representación proporcional: Es el principio de votación indirecta mediante el cual se asignan los cargos considerando el porcentaje de votos de un partido político en la elección, su objetivo es promover y garantizar la participación política de las minorías en el debate y decisiones públicas. En Guanajuato para obtener el registro de las listas de candidaturas para diputaciones locales el partido político deberá acreditar que participa con candidaturas por mayoría relativa en por lo menos quince de los distritos uninominales además de obtener por lo menos el tres por ciento de la votación válida emitida.

Conforme a lo establecido por el artículo 42 de la CPEG, el Congreso del Estado estará integrado por veintidós diputaciones electas según el principio de mayoría relativa y catorce diputaciones electas según el principio de representación proporcional.

A diferencia del principio de mayoría relativa, conforme al cual corresponde cada una de las curules a la candidatura que haya obtenido la mayor cantidad de votos en cada uno de los distritos electorales en que se divide la entidad federativa; la representación proporcional es el principio de asignación de curules por medio del cual se atribuye a cada partido un número de escaños proporcional al número de votos emitidos en su favor.

En este sentido, la finalidad o el propósito esencial de la representación proporcional es favorecer la pluralidad del órgano deliberativo, esto es, la pluralidad ideológica a través de la incorporación de más partidos políticos al órgano de decisión.

En este orden de ideas, mediante el principio de representación proporcional se garantiza la pluralidad en la integración del órgano legislativo a través de un tratamiento equitativo, así como una representación de los partidos políticos minoritarios con un porcentaje mínimo de votación, a fin de garantizar la representación de los partidos políticos que constituyen una fuerza en el Estado, y que los votos obtenidos por éstos se vean realmente reflejados en la integración del Congreso.

Aunado a que las bases generales relativas al principio de representación proporcional tienen, entre otros fines, la de evitar la sobrerrepresentación de partidos dominantes en la conformación de los órganos legislativos.

Así, para la integración de los órganos legislativos, el principio de representación proporcional se instituyó para dar participación a los partidos políticos con cierta representatividad en la integración de dichos órganos, para que cada uno de ellos tenga una representación proporcional al porcentaje de su votación total y evitar la sobrerrepresentación de los partidos dominantes, lo que implica que los institutos políticos tengan cierto grado de representatividad en el órgano deliberativo y de decisión.

En referencia a lo anterior, el artículo 116 de la CPEUM, en lo relativo a la representación proporcional en las entidades federativas, establece que *“Las legislaturas de los Estados se integrarán con diputados electos, según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, en los términos que señalen sus leyes. En ningún caso, un partido político podrá contar con un número de diputados por ambos principios que representen un porcentaje del total de la legislatura que exceda en ocho puntos su porcentaje de votación emitida. Esta base no se aplicará al partido político que por sus triunfos en distritos uninominales obtenga un porcentaje de curules del total de la legislatura, superior a la suma del porcentaje de su votación emitida más el ocho por ciento. Asimismo, en la integración de la legislatura, el porcentaje de representación de un partido político no podrá ser menor al porcentaje de votación que hubiere recibido menos ocho puntos porcentuales”*.

Del texto anterior, se advierte que la CPEUM en modo alguno regula, para el caso de las entidades federativas, cuáles deben ser las barreras de entrada o umbrales para que los partidos tengan derecho a la asignación de diputaciones de representación proporcional.

Ahora bien, en atención a la finalidad esencial de pluralismo político que persigue el sistema democrático mexicano y a las disposiciones de la CPEUM, la SCJN (tesis P./J. 69/98) estableció cuáles son las bases generales del principio de representación proporcional que los sistemas electorales locales deben observar:

1. Condicionamiento del registro de la lista de candidaturas plurinominales a que el partido político participe con candidaturas a diputaciones por mayoría relativa en el número de distritos uninominales que la ley prevea.

2. Establecer un porcentaje mínimo de la votación estatal para la asignación de diputaciones.
3. La asignación de diputaciones por el principio de representación proporcional será independiente y adicionalmente a las constancias de mayoría relativa que se hubieren obtenido las y los candidatos del partido político de acuerdo con su votación.
4. Precisar el orden de asignación de las y los candidatos que aparezcan en las listas correspondientes, en caso de que se optara por el principio de representación proporcional.
5. El tope máximo de diputaciones por ambos principios que puede alcanzar un partido político debe ser igual al número de distritos electorales.
6. Establecimiento de un límite a la sobrerrepresentación y de subrepresentación.
7. Las reglas para la asignación de diputaciones conforme a los resultados de la votación.

Si bien en este caso, sí se advierte la previsión de barreras de entrada o condicionamiento para tener derecho a participar en la asignación, específicamente lo siguiente:

1. Condicionamiento del registro de la lista de candidaturas plurinominales a que el partido político participe con candidaturas a diputaciones por mayoría relativa en el número de distritos uninominales que la ley prevea; y
2. Establecimiento de un porcentaje mínimo de la votación estatal para la asignación de diputaciones, ello implica que dichas barreras forzosamente se deben establecer, pero sin que exista prohibición para establecer diversas condicionantes, siempre que las mismas resulten razonables.

Efectivamente, a excepción de las cuestiones expresamente establecidas en la CPEUM y las reservadas para su regulación mediante leyes generales a favor del Congreso de la Unión, se confirió a las entidades federativas la potestad de **configuración legislativa**, lo que reitera la división de competencias establecidas en los artículos 122 y 124 constitucionales.

Dicha circunstancia ha sido reconocida por la SCJN y la propia Sala Superior del TEPJF mediante diversos precedentes y criterios jurisprudenciales en los cuales se ha dejado claro que la libertad configurativa de los estados, tratándose en materia de representación proporcional no encuentra, entre otros aspectos, mayor limitante que la implementación de los límites de sobre y subrepresentación previstos en el propio artículo 116 constitucional, por lo que será inconstitucional cualquier legislación federal

que pretenda regular otros aspectos relacionados con la implementación de dicho principio, incluyendo la fórmula desarrollada para la asignación y los ajustes que de esta se desprendan.

Tal criterio fue ampliamente desarrollado en las acciones de inconstitucionalidad 22/2014 y sus acumuladas¹⁶, en las que se declararon inconstitucionales diversos artículos de la LGIPE y la LGPP por invadir la libertad configurativa de los estados en materia de representación proporcional.

En la citada acción de inconstitucionalidad se razonó que: «(...) el párrafo tercero de la fracción II del artículo 116 de la Constitución Federal dejó en manos del legislador local los términos en los que habrían de diseñarse las fórmulas de asignación de diputados de representación proporcional, y ello significa que la legislación general en materia electoral no está constitucionalmente autorizada para determinar algún aspecto de dicho procedimiento (...)».

A manera de ejemplo, se puede prever que en ocasiones el poder legislativo prefiera un sistema que propicie una mayor gobernabilidad, pluralidad u otros objetivos que legítimamente se pueden perseguir como a través de acciones afirmativas, siempre que se respeten los parámetros constitucionales.

En efecto, los estados gozan de un amplio espacio de configuración legislativa por lo que pueden diseñar sus propios sistemas mixtos para la integración de sus legislaturas y, ante la falta de reglas específicas adicionales, pueden decidir la manera en la que combinan los principios de representación proporcional, siempre que respeten los límites constitucionales. Por lo tanto, ninguna autoridad federal o local tiene facultades para inaplicar y/o modificar la fórmula de asignación determinada por un congreso local si ésta cumple con los parámetros constitucionales.

En ese sentido, a fin de determinar el principio por el cual se elegirán a las personas que ocuparían la diputación migrante, se debe tomar en cuenta el garantizar la posibilidad de que las personas pertenecientes al grupo en situación de discriminación que aspiran a un cargo de elección popular no carezcan de posibilidades reales de obtenerlo, ya que en dicho caso se estarían produciendo tres violaciones de gran trascendencia para el orden constitucional:

- Se estaría vulnerando su derecho a ser votadas;

¹⁶Disponible en: <https://www.te.gob.mx/candidaturas-independientes/sites/default/files/AI%2022-2014.pdf>

- Se estaría afectando el derecho de la ciudadanía a elegir una opción política, trasgrediendo esa dimensión colectiva del derecho de acceder a cargos de elección popular; y
- Finalmente, se estaría vaciando de contenido un derecho constitucional al limitarlo de tal forma que terminaría por hacerse nugatorio.

Por tanto, resultaría un contrasentido limitar las posibilidades de las personas candidatas provenientes de grupos en situación de vulnerabilidad de acceder a cargos de representación popular.

Respecto al número de diputaciones migrantes, sirve de referencia lo establecido en el acuerdo INE/CG160/2021 mediante el cual, el Consejo General del INE dio cumplimiento a la sentencia SUP-RAP-21/2021 y acumulados:

«En este sentido, para asegurar la inclusión de la comunidad mexicana migrante y residente en el extranjero en la Cámara de Diputadas y Diputados, en el actual PEF, se debe aplicar una acción afirmativa en la postulación de diputaciones por el principio de representación proporcional, tal como lo sostuvo la Sala Superior, contemplada en los primeros diez lugares de cada una de las cinco circunscripciones.

Con esa finalidad, este Consejo General estima oportuno señalar los elementos objetivos con que cuenta el Instituto sobre el peso de la ciudadanía mexicana inscrita en el padrón electoral desde el extranjero.

Con datos con corte al 31 de enero de 2021, el padrón electoral está conformado por 94,695,296 mexicanas y mexicanos mayores de 18 años. De este universo, 1,006,124 solicitaron el trámite de la credencial para votar desde el extranjero, mientras que 93,689,172 corresponde a ciudadanas y ciudadanos mexicanos credencializados en territorio nacional.

Tipo de credencial	Ciudadanas(os)	Porcentaje
Padrón Electoral Nacional	93,689,172	98.9%
Padrón Electoral Residentes en el Extranjero	1,006,124	1.1%
Total	94,695,296	100%

Ahora bien, el peso relativo de las mexicanas y los mexicanos radicados en el exterior por circunscripción se muestra en la tabla siguiente:

Circunscripción	Credenciales procesadas	Porcentaje
Primera	218,552	21.7%
Segunda	245,697	24.4%
Tercera	127,728	12.7%
Cuarta	233,770	23.3%
Quinta	180,377	17.9%
Total	1,006,124	100.0%

Conforme a lo mandado por la Sala Superior en el SUP-RAP-21/2021 y Acumulados, las personas mexicanas migrantes y residentes en el extranjero podrán participar en el actual PEF con la postulación de cinco candidaturas, una por circunscripción, dentro de los diez primeros lugares de cada una de las listas de representación proporcional cumpliendo con el principio de paridad. En ese sentido, de las cinco personas postuladas tres deberán ser de distinto género.

...»

Ello, derivado de lo que determinó la Sala Superior en la sentencia SUP-RAP-21/2021 y acumulados, que refiere:

«**SÉPTIMA. Efectos.** A partir de lo señalado en esta sentencia, el INE deberá:

1. Diseñar e implementar, a la brevedad, medidas afirmativas para personas mexicanas migrantes y residentes en el extranjero a fin de que, en el actual proceso electoral federal, participen dentro de los diez primeros lugares en las listas de representación proporcional de cada una de las circunscripciones plurinominales, cumpliendo con el principio de paridad.

En tal sentido, el INE deberá informar el cumplimiento a lo ordenado dentro del plazo de 24 horas a que suceda.

2. Llevar a cabo un estudio respecto de la eficacia y funcionamiento de las acciones afirmativas implementadas en este proceso electoral, a fin de determinar si es necesario realizar ajustes en próximos procesos. Este estudio deberá llevarlo a cabo una vez finalizado el proceso electoral en curso y ponerlo a disposición del Congreso de la Unión para los efectos conducentes.»

Ahora bien, en los casos de la Ciudad de México, Durango, Guerrero, Nayarit, Oaxaca y Zacatecas, en donde actualmente se tiene contemplada la figura de diputación

migrante en sus legislaciones estatales, se establece el número de diputaciones migrantes siguientes:

Estado	Principio adoptado	Núm. de diputaciones
Cd. México	Mayoría Relativa / Representación Proporcional	1
Durango	<p>La <i>Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Durango</i> señala que para ser candidata(o) a diputada(o) no se requerirá de residencia efectiva dentro del territorio del estado.</p> <p>Es decir, las y los durangueses en el exterior pueden aspirar a una diputación de mayoría mientras cuenten con domicilio simultáneo en Durango y en el extranjero, acreditado éste último con matrícula consular y no posean otra nacionalidad.</p> <p>Asimismo, no existen mecanismos para garantizar una diputación migrante como una demarcación distrital determinada, el escaño reservado o el lugar fijo en la lista de representación proporcional; es decir, no existe propiamente una acción afirmativa migrante en la legislación estatal.</p>	
Guerrero	Representación Proporcional	1
Nayarit	Representación Proporcional	1
Oaxaca	Representación Proporcional	Al menos una candidatura
Zacatecas	Representación Proporcional	2

En este orden de ideas, se considera viable que las acciones afirmativas que se lleguen a emitir determinen que los partidos políticos y coaliciones deban postular al menos una fórmula compuesta por personas migrantes.

Lugar que deben ocupar en la lista las candidaturas a diputaciones migrantes, en caso de que se optara por el principio de representación proporcional

Conforme a lo resuelto por la Sala Superior del TEPJF en el SUP-RAP-21/2021 y acumulados, las personas mexicanas migrantes y residentes en el extranjero podrían participar con la postulación de cinco candidaturas, una por circunscripción, dentro de los diez primeros lugares de cada una de las listas de representación proporcional cumpliendo con el principio de paridad:

«**SÉPTIMA. Efectos.** A partir de lo señalado en esta sentencia, el INE deberá:

1. Diseñar e implementar, a la brevedad, medidas afirmativas para personas mexicanas migrantes y residentes en el extranjero a fin de que, en el actual proceso electoral federal, **participen dentro de los diez primeros lugares en las listas de representación proporcional** de cada una de las circunscripciones plurinominales, cumpliendo con el principio de paridad. En tal sentido, el INE deberá informar el cumplimiento a lo ordenado dentro del plazo de 24 horas a que suceda». (Lo resaltado es propio)

Como referencia, en el estado de Guanajuato, respecto a las acciones implementadas en favor de las personas integrantes de pueblos y comunidades indígenas para garantizar los derechos político-electorales de dicho grupo que históricamente ha sido vulnerado, para integrar los ayuntamientos de los municipios con población indígena originaria, el artículo 184 Bis de la LIPEEG dispone:

«Artículo 184 Bis. En las planillas cuyo registro se solicite para integrar ayuntamientos de municipios en que la población indígena originaria registrada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía en el último Censo General de Población y Vivienda exceda el veinticinco por ciento y el municipio se encuentre en el Padrón de Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Guanajuato, los partidos políticos, coaliciones y candidatos independientes incorporarán al menos una fórmula de candidaturas a regidurías integrada por personas indígenas en los primeros cuatro lugares de la lista. Lo anterior se tendrá por cumplido si en la planilla la candidatura al cargo de la presidencia municipal o en la fórmula de síndico son personas indígenas.

En las planillas para ayuntamientos en que la población indígena originaria registrada sea menor del veinticinco por ciento y el municipio se encuentre en el Padrón de Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Guanajuato, los partidos políticos, coaliciones y candidatos independientes procurarán incluir en su planilla a personas indígenas.

Antes del inicio del proceso electoral, el Instituto Estatal informará a los partidos políticos atendiendo los parámetros establecidos en el párrafo anterior, en qué municipios se deberá postular una fórmula de candidatura integrada por personas indígenas.

Para que el Instituto Estatal registre candidaturas de personas indígenas, deberán adjuntarse a la solicitud de registro carta firmada por el candidato indígena en la que este se auto identifica como tal acompañada de documentos que acrediten su adscripción con la comunidad indígena a la que pertenezca, los cuales podrán expedirse, por las autoridades propias de acuerdo con sus usos y costumbres o por los representantes de la comunidad ante al (sic) ayuntamiento.

El Instituto Estatal valorará los documentos que se adjunten a la solicitud de registro de candidaturas de personas indígenas y determinará el cumplimiento de los requisitos establecidos en este artículo».

Esto es, establece la obligación de los partidos políticos, coaliciones y candidaturas independientes para incorporar al menos una fórmula de candidaturas a regidurías integrada por personas indígenas **en los primeros cuatro lugares de la lista**, cuando la población del municipio exceda el 25% y se encuentre en el Padrón de Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Guanajuato.

No se omite referir que los distritos electorales en los que deban postular candidaturas indígenas los partidos políticos o coaliciones constituye un piso mínimo quedando en libertad para que, conforme con su propia autoorganización, de ser el caso, puedan postular más candidaturas indígenas a cargos de elección popular, en específico a diputaciones locales por el principio de mayoría relativa o de representación proporcional, a fin de favorecer la progresividad y optimización del ejercicio del derecho a la representación política de las personas pertenecientes a pueblos originarios y comunidades indígenas.

En este sentido, las entidades federativas que regulan la figura de la diputación migrante, tienen lo siguiente:

Estado	Principio adoptado	Núm. de diputaciones	Lugar en la lista, en su caso
Cd. México	Mayoría Relativa / Representación Proporcional	1	No aplica.
Guerrero	Representación Proporcional	1	Cada partido político deberá presentar una lista particular de candidaturas migrantes compuesta por una de cada género, de modo que el partido al que corresponda la diputación migrante pueda elegir la fórmula necesaria para que no se rompa el principio de paridad.
Nayarit	Representación Proporcional	1	En los primeros seis lugares.
Oaxaca	Representación Proporcional	Al menos una candidatura	La posición en la lista deberá garantizarse dentro del primer 30% de la lista.
Zacatecas	Representación Proporcional	2	Penúltimo y último lugar de la lista plurinominal.

No obstante, a lo descrito en la tabla anterior, cabría la posibilidad de que la elección de la diputación migrante se llevara a cabo bajo el principio de mayoría relativa, estableciendo para tal efecto el o los distritos con presencia significativa de personas guanajuatenses residentes en el extranjero, esto es, atendiendo al peso de la población migrante, en el que se tendría que postular a personas con dicha calidad.

Requisitos de elegibilidad

Al respecto debe atenderse a lo dispuesto por los artículos 45 y 46 de la CPEG, que refieren los requisitos para ser diputada o diputado, mismos que se enuncian a continuación:

- Ser ciudadana o ciudadano guanajuatense en ejercicio de sus derechos;
- Tener residencia en el Estado cuando menos de dos años anteriores a la fecha de la elección;

- Las y los guanajuatenses que migren al extranjero para poder ser electos, deberán incorporarse al Estado por lo menos ciento ochenta días previos al de la elección;
- No ser gobernadora o gobernador del Estado, cualquiera que sea su denominación, origen y forma de designación; titular de las Dependencias que señala la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo; Fiscal General del Estado; Magistrados del Supremo Tribunal de Justicia; encontrarse en servicio activo en el Ejército Federal o en otra Fuerza de Seguridad Pública; presidenta o presidente municipal o presidenta o presidente de los Concejos Municipales; secretaria o secretario, oficial mayor o tesorera o tesorero, siempre que estos últimos ejerzan sus funciones dentro del Distrito o circunscripción en que habrá de efectuarse la elección, a no ser que cualesquiera de los nombrados se separen de sus cargos cuando menos noventa días antes de la fecha de la elección;
- No ser ministra o ministro de cualquier culto religioso en los términos de las leyes respectivas;
- No ser consejera o consejero o presidente o consejera o consejero electoral en los consejos general, locales o distritales del INE, secretaria o secretario ejecutivo, directora o director ejecutivo o personal profesional directivo del propio Instituto, salvo que se hubiere separado de su encargo, de manera definitiva, tres años antes del día de la elección.
- No ser consejera o consejero presidente o consejera o consejero electoral o secretaria o secretario ejecutivo del organismo público electoral local; magistrada o magistrado presidente o magistrada o magistrado electoral del órgano jurisdiccional electoral local, salvo que se hubieren separado de su encargo, de manera definitiva, tres años antes del día de la elección.

Aunado a lo referido, el artículo 190 de la LIPEEG y el artículo 14 de los *Lineamientos para el registro de candidaturas en el proceso electoral local ordinario 2020-2021*, añaden los requisitos siguientes:

- a) Declaración de aceptación de la candidatura, con firma autógrafa de la persona que se postule como candidata o candidato;
- b) Acta de nacimiento en copia certificada, expedida por el Registro Civil, por notaría pública o por el servicio en línea correspondiente;
- c) Constancia de residencia expedida por autoridad municipal competente o acta emitida por notario público en la cual se hace constar el domicilio de la persona interesada, así como los años de residencia;
- d) Copia del anverso y reverso de la credencial para votar vigente;

- e) Constancia de inscripción en el padrón electoral;
- f) Manifestación por escrito del partido político postulante en el que exprese que la persona cuyo registro solicita, fue electa o designada de conformidad con las normas estatutarias del propio partido político, misma que deberá contener la firma autógrafa de la persona o personas facultadas para tal efecto en términos de la normativa interna de cada instituto político;
- g) Original del Formulario de Registro SNR, debidamente firmado al calce por la persona cuya candidatura se postule; y
- h) Original del Informe de Capacidad Económica SNR, impreso debidamente firmado al calce por la persona cuya candidatura se postula.
- i) En el caso de las y los ciudadanos guanajuatenses que migren al extranjero deberán acreditar, además de los requisitos señalados en los incisos a), b), d) y e) de esta fracción, **la residencia binacional de dos años anteriores a la fecha de la elección**, a la que se refieren los artículos 45 y 110 de la CPEG, con lo siguiente:
 1. Certificado de matrícula consular expedida por la oficina consular de al menos dos años anteriores al día de la elección;
 2. Copia certificada del acta de nacimiento, tratándose de ciudadanas o ciudadanos guanajuatenses por nacimiento. En el caso, de los ciudadanos guanajuatenses por vecindad se acreditará con el certificado de propiedad por el que se compruebe que se cuenta con un bien inmueble ubicado en el estado y registrado a nombre del migrante, de su cónyuge, de sus hijos o de sus padres, con una antigüedad de al menos dos años previos al día de la elección, y
 3. La constancia que acredite el tiempo de residencia del candidato, expedida por autoridad municipal competente o acta emitida por notario público en la cual se haga constar el domicilio del interesado, que acrediten que el migrante ha regresado al estado, por lo menos con ciento ochenta días anteriores al día de la elección.

Al respecto debe resaltarse que el único requisito que podría ser un impedimento para la población migrante sería la exigencia de acreditar el tiempo de residencia de la persona candidata, expedida por autoridad municipal competente o acta emitida por notaría pública en la cual se haga constar el domicilio de la persona interesada, que acrediten que la persona migrante ha regresado al estado, por lo menos con ciento ochenta días anteriores al día de la elección.

Si bien, para la construcción del precepto legal aludido no se empleó el término jurídico de **residencia efectiva o habitual**, se considera que, para efectos electorales no puede ser otro que dicho concepto.

Así, para determinar los alcances del requisito de elegibilidad en cuestión, es necesario precisar e interpretar el término «**residencia efectiva**».

Sobre este tema, 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-JRC-65/2018 y SUP-OP-04/2020):

«Al respecto, esta Sala Superior se ha pronunciado en el sentido de que, por regla general, la residencia efectiva o vecindad figuran como requisitos de elegibilidad que deben cumplir las personas que pretenden obtener un cargo de elección popular, cuando no son originarias de la porción territorial en la que se realice la elección, pues la finalidad es que exista una relación entre el representante o gobernante con la comunidad a la que pertenecen los electores.

La **residencia** evidencia la existencia del vínculo entre el gobernante o representante y sus electores, pues se parte de la premisa que por ser vecinos y residentes de la comunidad, se encuentran plenamente identificados para compartir las mismas finalidades, traducidas en el constante mejoramiento económico, social y cultural de la comunidad, aun en aquellas comunidades en las que existe un mayor crecimiento de la población o en aquellos cargos cuya función no solo opera dentro de una concreta región, sino en todo el ámbito nacional.

La residencia supone la relación de una persona con un lugar, y puede ser simple o efectiva.

La **residencia efectiva** implica una relación real y prolongada, con el ánimo de permanencia, es decir, debe encontrarse de manera fija o permanente en la comunidad.

Esta es la residencia que se exige como requisito de elegibilidad para los cargos de elección popular, es decir, aquella que se obtiene por vivir de manera permanente o prolongada, de forma ininterrumpida en un lugar determinado.»

La importancia de esta vinculación radica en que la información relativa al entorno político, social, cultural y económico del lugar les permitirá a quienes gobiernan identificar las prioridades y problemáticas a fin de atenderlas y, con ello, generar los mayores beneficios para quienes integran el Estado (SUP-JDC-422/2018).

Por otra parte, es aplicable, por analogía, lo sostenido por el pleno de la SCJN (jurisprudencia P./J. 3/2011), en el sentido de que los requisitos establecidos constitucionalmente para los cargos de elección popular deben ser interpretados frente al derecho a ser votado, establecido en el artículo 35, fracción II de la Constitución federal.

Esta interpretación de los requisitos tiene como objetivo hacer efectivo el establecimiento de calidades razonables y proporcionales que permitan una participación más amplia y un mayor acceso al derecho político a ser votado, sin afectar el contenido esencial del derecho humano al sufragio.

Esto último, armoniza con diversas normas internacionales, tales como los artículos 23 de la *Convención Americana sobre Derechos Humanos* y 25 del *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*, que indican que las restricciones a los derechos fundamentales, de entre ellos, los derechos políticos, no deben ser discriminatorias y deben atender a cuestiones de necesidad y proporcionalidad en una sociedad democrática, para lo cual se optará por elegir las que restrinjan en menor medida el derecho protegido y guarden proporcionalidad con el propósito perseguido.

En ese sentido, es posible interpretar el requisito de residencia efectiva como la necesidad de que las y los aspirantes demuestren algún tipo de vínculo con alguna de las comunidades del estado de Guanajuato y con la comunidad de migrantes en donde residan.

Es decir, para que la medida afirmativa ordenada al INE por la Sala Superior del TEPJF, en la sentencia SUP-RAP-21/2021, cumpla con los objetivos que se proponen, es necesario que únicamente personas mexicanas residentes en el extranjero se beneficien de dicha medida, lo anterior al considerar que la incorporación a personas que no son directamente las destinatarias de la medida afirmativa resta efectividad a la misma y reduce las posibilidades de que personas pertenecientes a la comunidad migrante residente en el extranjero pueda acceder a la representación nacional.

Criterio que fue reiterado por la Sala Superior al resolver los expedientes SUP-JDC-483 y sus acumulados, y SUP-JDC-648/2021 y acumulado, en las sentencias de fecha 12 y 5 de mayo de 2021, respectivamente al considerar, en la primera de ellas que:

«[...]

La posibilidad de las personas migrantes y residentes en el extranjero puedan acreditar su calidad de migrante o residente 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.

[...]»

Y en la segunda, lo siguiente:

«[...]

Lo anterior, porque autorizar acreditar el vínculo con cualquier otro medio, permite mayor apertura a las personas interesadas en acceder a una candidatura migrante, en el entendido que la condición es residir efectivamente en el extranjero.

[...]»

En conclusión, tratándose de la postulación de personas migrantes el INE determinó:

- a. Solo las personas mexicanas residentes en el extranjero podrán ser postuladas por los partidos políticos en los lugares para cumplir la acción afirmativa a favor de las personas migrantes.
- b. La calidad de migrante y residente en el extranjero se podrá acreditar con cualquier elemento que genere convicción, lo cual quedará a valoración en plenitud de atribuciones de las autoridades electorales correspondientes.

Mecanismos y reglas para la integración de candidaturas a diputaciones migrantes

Conforme a lo establecido por la Sala Superior en sentencia SUP-RAP-21/2021 y acumulados y con el propósito de asegurar la incorporación de las diputaciones migrantes en el Congreso del Estado de Guanajuato, se propone que los mecanismos y las reglas para la integración de dichas candidaturas sean establecidos con base en 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, que aprobará el Consejo General del IEEG para los subsecuentes procesos electorales locales.

En esos criterios se establecerán los requisitos que debe acreditar la candidatura a una diputación migrante, incluyendo la *auto adscripción calificada*, entendida como la condición personal inherente, en tanto que define una relación de pertenencia de una persona a una comunidad culturalmente diferenciada, que resulta exigible a quienes

aspiren a ocupar alguno de los escaños reservados (SUP-REC-876/2018 y SUP-REC-907/2018, acumulado) que compruebe el vínculo de la candidata o candidato con la comunidad mexicana radicada en el exterior y que garantiza que se materialice la acción afirmativa. Ello es así, de acuerdo con lo previsto en el acuerdo INE/CG18/2021, emitido por el INE, en acatamiento a la sentencia dictada por la H. Sala Superior del TEPJF en el expediente SUP-RAP21/2021 y acumulados.

Formas en que las candidatas y candidatos pueden cumplir con la vinculación del estado de Guanajuato y la comunidad migrante

La Sala Superior del TEPJF al resolver el recurso de apelación relativo al expediente **SUP-RAP-21/2021 y acumulados**, estimó que el INE debía implementar medidas afirmativas en favor de personas mexicanas migrantes y residentes en el extranjero.

Ello, pues aun y cuando logran estabilizarse económica y legalmente siguen enfrentando conflictos identitarios y sentimientos de falta de pertenencia al nuevo lugar en el que viven, además de que los grupos de migrantes suelen enfrentar múltiples formas de exclusión tanto en sus países anfitriones como en los de origen.

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

Por otro lado, en la resolución **SUP-JDC-346/2021 y acumulado**, la Sala Superior del TEPJF consideró que las personas que integran la comunidad migrante conforman un grupo en situación de vulnerabilidad, subrepresentación e invisibilización precisamente porque están expuestas a discriminación tanto en el estado receptor como en el de origen, por ello las acciones afirmativas deben beneficiar efectivamente a personas migrantes y residentes en el extranjero.

Así, se partió de la premisa 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.

De esa manera, con el requisito de **residencia efectiva** en el extranjero, se evita la postulación de ciudadanas y ciudadanos que se autoadscriban como migrantes y no lo

sean, porque ello afectaría la finalidad de las medidas y la representación simbólica en una candidatura y, eventualmente, en una curul.

Por ello se determinó que la medida afirmativa no podía ampliarse a personas que demostraran algún vínculo con la comunidad migrante, sino que era necesario que efectivamente se tratara de personas migrantes y residentes en el extranjero. En ese sentido, se estableció que:

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

Así, de todo lo anterior se puede concluir que solo podrán ser postuladas como candidatas a diputaciones federales en la acción afirmativa para personas migrantes, a aquellas personas que radiquen en el extranjero y no aquellas que residan en el territorio nacional.

Para cumplir el requisito de la vinculación de la persona candidata con el estado de Guanajuato y con la comunidad migrante, se estima que se colma dicha acreditación con los requisitos previstos en el inciso f) del artículo 190 de la LIPEEG:

«f) En el caso de los ciudadanos guanajuatenses que migren al extranjero deberán acreditar, además de los requisitos señalados en los incisos a), b), d) y e) de esta fracción, **la residencia binacional de dos años anteriores a la fecha de la elección**, a la que se refieren los artículos 45 y 110 de la *Constitución Política para el Estado de Guanajuato*, con lo siguiente:

1. Certificado de matrícula consular expedida por la oficina consular de al menos dos años anteriores al día de la elección;
2. Copia certificada del acta de nacimiento, tratándose de ciudadanos guanajuatenses por nacimiento. En el caso, de los ciudadanos guanajuatenses por vecindad se acreditará con el certificado de propiedad por el que se compruebe que se cuenta con un bien inmueble ubicado en el estado y registrado a nombre del migrante, de su cónyuge, de sus hijos o de sus padres, con una antigüedad de al menos dos años previos al día de la elección, y

3. La constancia que acredite el tiempo de residencia del candidato, expedida por autoridad municipal competente o acta emitida por notario público en la cual se haga constar el domicilio del interesado, que acrediten que el migrante ha regresado al estado, por lo menos con ciento ochenta días anteriores al día de la elección».

Por lo que hace al vínculo con la comunidad migrante, tomando como base el criterio de residencia efectiva señalado por el TEPJF, se considera necesario que, con la finalidad de dar cumplimiento al principio de certeza y seguridad jurídica, así como de preservar el cumplimiento de la medida afirmativa en cuestión, los partidos políticos deberán acreditar alguna de las siguientes constancias de las personas postuladas:

- Credencial para votar desde el extranjero;
- Inscripción en el listado nominal de electores guanajuatenses residentes en el extranjero;
- Membresía activa en organizaciones de migrantes o que han impulsado o promovido la defensa de los derechos de las y 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 la autoridad (cualquier otro elemento que genere convicción de tal calidad).

Reglas de campaña

De igual manera, como lo determinó la Sala Superior del TEPJF en la sentencia SUP-RAP-21/2021 y acumulado, no se advierte alguna exigencia normativa que imposibilite el derecho de las y los miembros de la comunidad migrante para hacer campaña vía candidaturas por mayoría relativa o, en su caso, por representación proporcional dentro del territorio estatal.

Además de que las personas guanajuatenses residentes en el extranjero no se verían limitadas en la forma en la que podrían hacer campaña. Aunque se establecen algunas limitantes en la legislación electoral con respecto a la forma en la que se busca el apoyo popular, no existe algún requisito que obligue a las candidaturas por mayoría relativa o por representación proporcional a acudir físicamente a realizar actos de campaña. En todo caso, la posibilidad se considera un derecho de las y los aspirantes y, la dificultad de ejercer un derecho no debería traducirse en la negativa total de acceder a un cargo de elección popular.

La forma de realizar los actos de campaña es un derecho de las y los candidatos y la imposibilidad de realizar una forma particular de campaña (presencial) no se puede traducir en una imposibilidad jurídica para acceder al cargo.

De igual manera, al permitirse su participación por cualquiera de los principios establecidos en la normatividad de la materia, no sería necesaria una campaña, aunque cuenten con el derecho a realizarla, conforme a los parámetros establecidos. En ese sentido, no habría un impedimento real para que las personas mexicanas residentes en el extranjero puedan –si así lo desean– realizar campañas.

Fiscalización y financiamiento

Respecto a la fiscalización y financiamiento de las personas candidatas, como lo precisó la Sala Superior del TEPJF en la sentencia SUP-RAP-21/2021, si bien la legislación electoral establece algunas obligaciones a las y los candidatos en términos de fiscalización, como comprobar sus gastos, no existe un argumento que permita suponer que se debería dar un trato diferenciado a las candidatas y candidatos miembros de la comunidad migrante. Además, el financiamiento operaría de la misma manera que para el resto de las y los candidatos y partidos políticos.

De la protección de datos personales de las personas candidatas registradas en cumplimiento a la acción afirmativa

En lo que hace a la protección de la intimidad y datos personales, de la misma manera que lo estableció la Sala Superior del TEPJF en la sentencia SUP-RAP-21/2021 y acumulados, al observar que hacer pública información vinculada con la pertenencia de una persona a un grupo que engloba posibles categorías sospechosas, puede colocarle en cierto riesgo e incluso vulnerar la protección de su privacidad y la intimidad, en la entidad, la *Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados para el Estado de Guanajuato* prevé la obligación de proteger los datos personales por parte de quienes están sujetos a su cumplimiento, como es el caso de los órganos autónomos como resulta ser el IEEG.

En el caso particular, conviene destacar que quienes se postulan por una acción afirmativa a una candidatura poseen una calidad que, si bien se ubica en el ámbito de los datos personales, también tiene un componente de transparencia, en virtud de que justamente se aspira a un cargo público por el autorreconocimiento de dicha calidad.

La SCJN ha sustentado en diversos asuntos que el ámbito de privacidad de las personas servidoras públicas o de aquellas que aspiran a serlo, disminuye en razón de

que se ubican en un ámbito a mayor escrutinio social, lo que implica que en ciertos supuestos, el derecho a la información esté por encima del derecho a la protección de sus datos personales, cuando esos datos están vinculados directamente al ámbito público que ocupan o pretenden ocupar (tesis 2ª. XXXVII/2019 (10ª)).

No obstante, reconociendo el derecho de autodeterminación de las personas en relación con el tratamiento de sus datos personales y, en observancia a lo resuelto por la Sala Superior del TEPJF en las sentencias invocadas a lo largo del presente trabajo, este Instituto implementará un mecanismo por el cual se otorgue la posibilidad de que cada persona pueda solicitar la protección de sus datos respecto de la acción afirmativa por la que participa.

Para ello, en la carta de autoadscripción o autorreconocimiento que se presente como anexo a la solicitud de registro, las personas candidatas registradas en cumplimiento a la acción afirmativa que se apruebe al respecto, tendrán el derecho de manifestar libremente si autorizan o no que se hagan públicos sus datos personales respecto a la acción afirmativa por la que participan, tanto en los documentos públicos para declarar la procedencia de la candidatura como en el sistema que se implemente para tal efecto, mediante el cual se busca poner a disposición de la ciudadanía datos sobre quienes son las personas postuladas, para fortalecer la emisión de un voto informado.

Realización de estudios y análisis para determinar la eficacia de la acción afirmativa implementada

Finalmente, y de la misma manera que la Sala Superior del TEPJF consideró procedente que una vez finalizado el proceso electoral federal, el INE realizará estudios y análisis a través de los cuales se pueda determinar con datos fácticos y objetivos la eficacia de las acciones afirmativas por dicho Instituto implementada, en virtud de lo cual, es necesario evaluar los alcances de las acciones afirmativas a implementar y el cumplimiento de los objetivos determinados mediante una metodología adecuada, a través de estudios segmentados y siempre bajo el criterio de transversalidad. Lo anterior a fin de determinar si es necesario realizar correcciones ante nuevos escenarios de discriminación, exclusión o necesidad de inclusión.

2.8. Experiencia en las entidades federativas relativas a la diputación migrante

Estado	Constitución local	Ley electoral	Regulación	Acción afirmativa	Fecha	Requisitos	Principio de elección adoptado	Número	Lugar en la lista, en su caso
Cd. México	Art. 7, inciso F, párrafo 3.	<p>Se eliminó del Código Electoral de la Ciudad de México la diputación migrante.</p> <p>En la sentencia SCM-JDC-27/2020, la Sala Regional Ciudad de México del TEPJF, revocó el acuerdo plenario combatido y en plenitud de jurisdicción determina inaplicar las disposiciones del decreto que implicaron la eliminación de la figura de la diputación migrante, la cual fue confirmada por la Sala Superior del TEPJF, al resolver el expediente SUP-REC-88/2020,</p>	Art. 15 y 17 de los Lineamientos para el registro de la diputación migrante electa por el principio de representación proporcional, para el proceso electoral local 2020-2021.	No hay	X	<p>Art. 15. Para ser persona candidata a la Diputación Migrante, se debe cumplir con los requisitos aplicables que establecen la Constitución Federal, la Constitución Local, la Ley General y el Código, conforme a lo siguiente: a) Ser originaria de la Ciudad de México con pleno ejercicio de sus derechos. b) Tener dieciocho años cumplidos al día de la elección. c) Comprobar por lo menos dos años de residencia efectiva en el extranjero anteriores al día de la jornada electoral. d) Presentar a la autoridad electoral comprobante de domicilio en el extranjero. e) Estar inscrita en el Registro Federal de Electores y presentar credencial para votar con fotografía vigente. f) Cumplir con lo establecido en las fracciones de la IV a la X del artículo 20 del Código; g) Cumplir con los demás trámites que la autoridad electoral le solicite.</p> <p>Art. 17. La solicitud de registro para la candidatura de la Diputación Migrante deberá estar acompañada en original y/o copia certificada y copia simple de la siguiente documentación: a) Acta de nacimiento. b) Credencial para votar con fotografía. c) Comprobante de domicilio que acredite residencia en el extranjero. d) Dos fotografías recientes tamaño infantil (2.5 x 3.0 cm) de frente de la persona candidata. e) Declaración patrimonial o declaración fiscal del lugar donde reside; de no contar con los anteriores, un documento equivalente</p>	Mayoría relativa Representación proporcional	1	Una sola lista

Estado	Constitución local	Ley electoral	Regulación	Acción afirmativa	Fecha	Requisitos	Principio de elección adoptado	Número	Lugar en la lista, en su caso
						expedido por autoridad competente o escrito bajo protesta de decir verdad, que justifique la ausencia de dichos documentos. f) Declaración de aceptación de la candidatura. g) La manifestación por escrito del partido político, bajo protesta de decir verdad, de que la candidatura cuyo registro se solicita, fue seleccionada de conformidad con las normas estatutarias del propio partido político. h) Constancia de registro de la plataforma electoral. i) Las demás relativas y aplicables que estipule el Consejo General y el propio Código.			
Guanajuato	No la contempla	No la contempla como diputación migrante	Art. 190 de la LIPEEG	No hay	X	Art. 190. La solicitud de registro de candidaturas deberá ser firmada de manera autógrafa por el representante del partido político con facultades para formular tal solicitud y contener los siguientes datos de los candidatos: I. Apellidos paterno, materno y nombre completo; II. Lugar y fecha de nacimiento; III. Domicilio y tiempo de residencia en el mismo; IV. Ocupación; V. Clave de la credencial para votar; VI. Cargo para el que se les postule, y VII. Los candidatos a diputados al Congreso del Estado e integrantes de ayuntamiento que busquen reelegirse en sus cargos, deberán acompañar una carta que especifique los periodos para los que han sido electos en ese cargo y la manifestación de estar cumpliendo los límites establecidos por la Constitución Federal y la Constitución	Mayoría relativa/ Representación proporcional	X	X

Estado	Constitución local	Ley electoral	Regulación	Acción afirmativa	Fecha	Requisitos	Principio de elección adoptado	Número	Lugar en la lista, en su caso
						<p>del Estado en materia de elección continua.</p> <p>La solicitud deberá acompañarse de:</p> <p>a) La declaración de aceptación de la candidatura. b) Copia certificada del acta de nacimiento. c) La constancia que acredite el tiempo de residencia del candidato, expedida por autoridad municipal competente o acta emitida por notario público en la cual se haga constar el domicilio del interesado, así como los años de residencia, mismas que tendrán valor probatorio pleno, salvo prueba en contrario. d) Copia del anverso y reverso de la credencial para votar y constancia de inscripción en el padrón electoral. e) Manifestación por escrito del partido político postulante en el que exprese que el candidato, cuyo registro solicita, fue electo o designado de conformidad con las normas estatutarias del propio partido político. f) En el caso de los ciudadanos guanajuatenses que migren al extranjero deberán acreditar, además de los requisitos señalados en los incisos a), b), d) y e) de esta fracción, la residencia binacional de dos años anteriores a la fecha de la elección, a la que se refieren los artículos 45 y 110 de la Constitución del Estado, con lo siguiente:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Certificado de matrícula consular expedida por la oficina consular de al menos dos años anteriores al día de la elección; 2. Copia certificada del acta de nacimiento, tratándose de ciudadanos guanajuatenses por nacimiento. En el 			

Estado	Constitución local	Ley electoral	Regulación	Acción afirmativa	Fecha	Requisitos	Principio de elección adoptado	Número	Lugar en la lista, en su caso
						<p>caso, de los ciudadanos guanajuatenses por vecindad se acreditará con el certificado de propiedad por el que se compruebe que se cuenta con un bien inmueble ubicado en el estado y registrado a nombre del migrante, de su cónyuge, de sus hijos o de sus padres, con una antigüedad de al menos dos años previos al día de la elección, y</p> <p>3. La constancia que acredite el tiempo de residencia del candidato, expedida por autoridad municipal competente o acta emitida por notario público en la cual se haga constar el domicilio del interesado, que acrediten que el migrante ha regresado al estado, por lo menos con ciento ochenta días anteriores al día de la elección.</p> <p>En el caso de que el candidato sea postulado en coalición, se deberá cumplir además con lo establecido en la LGPP, la LGIPE y LIPEEG.</p>			

Estado	Constitución local	Ley electoral	Regulación	Acción afirmativa	Fecha	Requisitos	Principio de elección adoptado	Número	Lugar en la lista, en su caso
Guerrero	Art. 19 y 45	Art. 17 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Guerrero	No hay	No hay	X	X	Representación proporcional	1	Cada partido político deberá presentar una lista particular de candidaturas migrantes compuesta por una de cada género, de modo que el partido al que corresponda la diputación migrante pueda elegir la fórmula necesaria para no romper principio de paridad.

Estado	Constitución local	Ley electoral	Regulación	Acción afirmativa	Fecha	Requisitos	Principio de elección adoptado	Número	Lugar en la lista, en su caso
Nayarit	Art. 27	Art. 21 de la Ley Electoral del Estado de Nayarit	Art. 10.1 de los Lineamientos para el registro de la candidatura migrante en la lista estatal que presentan los partidos políticos para la asignación de diputaciones por el principio de representación proporcional para el proceso electoral local ordinario 2021	No la hay	x	<p>Lineamientos para el registro de la candidatura migrante en la lista estatal que presentan los partidos políticos para la asignación de diputaciones por el principio de representación proporcional para el proceso electoral local ordinario 2021.</p> <p>Artículo 10. 1. Para el registro de la candidatura migrante en la lista estatal que presentan los partidos políticos para la asignación de las diputaciones por el principio de representación proporcional, se deberá cumplir con los requisitos que establecen los artículos 28 y 29 de la Constitución Local; 14 de la LEEN y, de forma adicional, los siguientes: a) Comprobar con el medio que estime necesario residencia efectiva en el extranjero; b) Acreditar su integración en clubes o asociaciones migrantes nayaritas que busquen beneficios y protejan derechos para las y los paisanos Nayaritas en el extranjero. c) Cumplir con los demás trámites que la autoridad electoral le solicite. 2. No será exigible el requisito previsto en la fracción IV del artículo 28 de la Constitución Local, que se refiere a la residencia efectiva en el estado de Nayarit no menor a cinco años inmediatamente anterior al día de la elección, dada la naturaleza del cargo que motiva esta elección, debiendo en su lugar acreditar su residencia efectiva en términos del inciso a).</p>	Representación proporcional	1	En los primeros 6 lugares

Estado	Constitución local	Ley electoral	Regulación	Acción afirmativa	Fecha	Requisitos	Principio de elección adoptado	Número	Lugar en la lista, en su caso
Oaxaca	Art. 24	Art. 2, fracc. XIII BIS, 182 y 186 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca	No hay	No hay	X	La candidata o candidato acreditará su condición de migrante mediante credencial para votar emitida en el extranjero antes del inicio del proceso electoral, o a través de su inscripción al Listado de Electores Residentes en el Extranjero que elabora el INE antes del inicio de las precampañas.	Representación proporcional	1	La posición en la lista deberá garantizarse dentro del primer 30% de la lista.
Zacatecas	Art. 51 y 52	Art. 1, 17 y 24 de la Ley Electoral del Estado de Zacatecas	Art. 12, 19 y 23 de los Lineamientos para el registro de candidaturas a cargos de elección popular de los partidos políticos y coaliciones	No hay	X	Lineamientos para el registro de candidaturas a cargos de elección popular de los partidos políticos y coaliciones. Art. 23: 1. La solicitud de registro de candidaturas que presenten los partidos políticos o coaliciones, deberá acompañarse de la documentación siguiente: [...] 4. En el caso de la candidatura migrante, para acreditar la residencia binacional, se deberá presentar, por lo menos, alguno de los siguientes documentos: I. Constancia de residencia expedida por autoridad competente del lugar donde radica la candidata o el candidato migrante; II. Licencia de manejo del país en que reside; III. Carnet de servicios de salud; IV. Visa de estudiante, de trabajo temporal, de negocio, de estudio, de comercio o inversión o de empleados domésticos; V. Certificado de Matrícula Consular; VI. Tarjeta de residencia permanente del país que corresponda, o VII. Cédula de identificación del país en el que resida.	Representación proporcional	2	Penúltimo y último lugar de la lista plurinominal

2.9. Referencias

Jurisprudencias y tesis

Jurisprudencia P./J. FACULTAD REGLAMENTARIA. SUS LÍMITES. Emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXV, mayo de 2007, página 1515. Disponible en <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/172521>.

____ P./J. 3/2011. GOBERNADOR DE UN ESTADO. EL ARTÍCULO 116 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, QUE FIJA LAS CONDICIONES PARA QUE UNA PERSONA PUEDA POSTULARSE PARA ESE CARGO, DEBE ANALIZARSE SISTEMÁTICAMENTE CON EL DIVERSO 35, FRACCIÓN II, DEL MISMO ORDENAMIENTO FUNDAMENTAL, EN TANTO ESTE ÚLTIMO ESTABLECE EL DERECHO DE LOS CIUDADANOS A SER VOTADOS PARA TODOS LOS CARGOS DE ELECCIÓN POPULAR. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXXIII, febrero de 2011, página 1630. Disponible en https://www.te.gob.mx/conacime/index.php/do_juristesis/89

____ 30/2014. ACCIONES AFIRMATIVAS. NATURALEZA, CARACTERÍSTICAS Y OBJETIVO DE SU IMPLEMENTACIÓN. Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 7, Número 15, 2014, páginas 11 y 12. Disponible en <https://www.te.gob.mx/IUSEapp/tesisjur.aspx?idtesis=30/2014&tpoBúsqueda=S&sWord=30/2014>

____ 43/2014. ACCIONES AFIRMATIVAS. TIENEN SUSTENTO EN EL PRINCIPIO CONSTITUCIONAL Y CONVENCIONAL DE IGUALDAD MATERIAL. Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 7, Número 15, 2014, páginas 12 y 13. Disponible en <https://www.te.gob.mx/IUSEapp/tesisjur.aspx?idtesis=43/2014&tpoBúsqueda=S&sWord=43/2014>

11/2015. ACCIONES AFIRMATIVAS. ELEMENTOS FUNDAMENTALES. Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 8, Número 16, 2015, páginas 13, 14 y 15. Disponible en <https://www.te.gob.mx/USEapp/tesisjur.aspx?idtesis=11/2015&tpoBusqueda=S&sWord=11/2015>

Tesis P./J. 69/98. MATERIA ELECTORAL. BASES GENERALES DEL PRINCIPIO DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo VIII, Noviembre de 1998, Página 189. Disponible en https://www.te.gob.mx/conacime/index.php/do_juristesis/196 .

P./J. 98/2006. CERTEZA EN MATERIA ELECTORAL. EXCEPCIÓN AL PRINCIPIO RELATIVO EN RELACIÓN CON LA MODIFICACIÓN A LAS LEYES QUE RIGEN EL PROCESO UNA VEZ QUE HA INICIADO. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXIV, Agosto de 2006, página 1564. Disponible en <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/174536> .

P./J. 87/2007. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ALCANCE DE LA EXPRESIÓN "MODIFICACIONES LEGALES FUNDAMENTALES", CONTENIDA EN LA FRACCIÓN II, PENÚLTIMO PÁRRAFO, DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXVI, Diciembre de 2007, página 563. Disponible en <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/170886> .

1ª.CCCXV/2015(10ª). CATEGORÍAS SOSPECHOSAS. LA INCLUSIÓN DE NUEVAS FORMAS DE ESTAS EN LAS CONSTITUCIONES Y EN LA JURISPRUDENCIA ATIENDE AL CARÁCTER EVOLUTIVO DE LA INTERPRETACIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS. Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 23, Octubre de 2015, Tomo II, página 1645. Disponible en <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2010268> .

XXIV/2018. ACCIONES AFIRMATIVAS INDÍGENAS. A TRAVÉS DE UN TRATO DIFERENCIADO JUSTIFICADO ASEGURAN QUE LA POBLACIÓN INDÍGENA ACCEDA A CARGOS DE ELECCIÓN

POPULAR. Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 11, Número 22, 2018, página 25. Disponible en <https://www.te.gob.mx/IUSEapp/tesisjur.aspx?idtesis=XXIV/2018&tpoBusqueda=S&sWord=indigenas> .

____ 2ª. XXXVII/2019 (10ª). SERVIDORES PÚBLICOS. TIENEN UN DERECHO A LA PUBLICIDAD MENOS EXTENSO QUE EL RESTO DE LA SOCIEDAD, EN RELACIÓN CON LAS ACTIVIDADES VINCULADAS CON SU FUNCIÓN. Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 67, junio de 2019, Tomo III, página 2331. Disponible en https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/comunicacion_digital/2019-06/TesisSegundaSaladel17demayal14dejunde2019_.pdf .

Sentencias

Sentencia SUP-RAP-71/2016. Actor: Radiodifusoras capital S.A. de C.V. y otros. Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Nacional Electoral. Disponible en https://www.te.gob.mx/EE/SUP/2016/RAP/71/SUP_2016_RAP_71-551218.pdf .

____ SUP-JDC-422/2018. Actor: Guillermo Sierra Fuentes. Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Nacional Electoral. Disponible en https://www.te.gob.mx/informacion_judiccial/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-JDC-0422-2018.pdf

____ SUP-REC-88/2020. Actor: MORENA. Autoridad responsable: Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la Cuarta Circunscripción Plurinominal, con sede en Ciudad de México. Disponible en https://www.te.gob.mx/EE/SUP/2020/REC/88/SUP_2020_REC_88-919807.pdf

____ SUP-JDC-10257/2020. Actor: Héctor Serrano Cortes y otros. Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Nacional Electoral. Disponible en

https://www.te.gob.mx/EE/SUP/2020/JDC/10257/SUP_2020_JDC_10257-944226.pdf

____ SUP-RAP-21/2021 y acumulados. Actora: Partido Verde Ecologista de México y otros. Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Nacional Electoral. Disponible en: https://www.te.gob.mx/Informacion_judicial/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-RAP-0021-2021.pdf

____ SUP-JDC-346/2021. Actor: Aaron Ortiz Santos y otros. Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Nacional Electoral. Disponible en <https://www.te.gob.mx/blog/delamata/media/pdf/f48a87c0392f7f2.pdf>

____ SCM-JDC-425/2021. Actor: José Rosas Paredes y Juan José Corrales Gómez. Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Puebla. Disponible en <https://www.te.gob.mx/salasreq/ejecutoria/sentencias/df/SCM-JDC-0425-2021.pdf>

____ TEEG-JPDC-211/2021. Actora: Juan José Corrales Gómez, en su calidad de presidente de la asociación civil Fuerza Migrante. Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Guanajuato. Disponible en: <https://transparencia.teegto.org.mx/resolucion2021/juicios/TEEG-JPDC-211-2021.html>

____ SUP-RAP-726/2017 y acumulados. Actor: Partido Verde Ecologista de México y otros. Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Nacional Electoral. Disponible en <https://www.te.gob.mx/sentenciasHTML/convertir/expediente/SUP-RAP-0726-2017>

____ SUP-JDC-483/2021 y sus acumulados. Actor: Ma. Guadalupe Adabache Reyes y otras personas. Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Nacional Electoral. Disponible en <https://www.te.gob.mx/buscador/>

____ SUP-JDC-648/2021 y acumulado. Actor: Juan Carlos Guerrero Anaya. Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Nacional Electoral. Disponible en <https://www.te.gob.mx/buscador>

_____ SUP-REC-876/2018 y SUP-REC-907/2018, acumulados Actor: Humberto Pedrero Moreno y otros. Autoridad responsable: Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la Tercera Circunscripción Plurinominal, con sede en Xalapa, Veracruz. Disponible en <https://www.te.gob.mx/sentenciasHTML/convertir/expediente/SUP-REC-00876-2018>



Capítulo 3. El diseño institucional de la representación de migrantes o ciudadanía en el exterior

3.1. Introducción

Este apartado buscará encuadrar los diversos diseños que permiten que personas residentes en otros países tengan representación en su país de origen. La figura (o el término en sí) puede variar, pero regularmente asume la misma definición que aquella figura en territorio nacional (diputación, senaduría, etc.) con un adjetivo: del exterior, de las y los migrantes, de las y los residentes en el extranjero u otras. Si bien teóricamente pueden existir diversas figuras, en este caso nos referimos a los diseños para la representación en sedes legislativas: Congreso, parlamento, cámaras, nacionales y/o subnacionales.

No existe un diseño ideal para la representación de las personas que residen en otros países, hay varios factores que pueden influir en la determinación de sus características: *a)* sociodemográficos como la cantidad de personas que residen en el exterior; *b)* económicos, el impacto que tienen los flujos económicos de tales personas con el país, por ejemplo, el volumen de remesas, el comercio que generan, etc.; *c)* políticos, si las personas que residen en el exterior se fueron por motivos políticos graves, como guerras, crisis, etc.; *d)* históricos, si los flujos migratorios han sido continuos y han generado una cultura de la migración propiamente (como en México), u otras más. De hecho, los factores se entrelazan para generar la demanda y la necesidad de crear representación política para quienes residen en el exterior.

Cada diseño institucional tiene implicaciones sobre: quienes tienen derecho a votar desde el exterior y bajo cuáles condiciones (limitadas o amplias) y si es necesaria la creación de escaños o cargos en los órganos de representación del país de origen.

En este documento se analizan primero las modalidades que teóricamente pueden existir de una representación de personas fuera de un país, así como los diseños que pueden derivar a partir de la interacción del tipo de candidatura, la fórmula de asignación, el tamaño de la asamblea y las circunscripciones. Posteriormente, se explica cómo se han diseñado en algunos países ejemplares las diputaciones migrantes, y como se han implementado en algunos estados en México, observando sus elementos formales y las consecuencias políticas que se han derivado. Finalmente se presenta un balance y recomendaciones.

3.2. Diseño institucional de la diputación de electores en el extranjero

La creación de nuevas diputaciones, en este caso que representen a un sector de la población que radica en el exterior, implica pensar en rediseñar, por un lado, el sistema electoral, en específico los componentes de delimitación territorial y la forma de asignación de escaños, y por otro, el órgano de representación, esto es la Cámara o Asamblea.

Los elementos y cuestiones que se deben considerar al crear una representación de esta naturaleza son al menos cuatro que están estrechamente relacionadas:

a) El **número de representantes** en la Cámara o Asamblea: ¿Se debe aumentar o mantener el número de miembros?

b) Las **circunscripciones** o delimitaciones territoriales: ¿La ciudadanía en el exterior puede considerarse dentro de una sola circunscripción especial o deben crearse más circunscripciones en relación con su distribución?

c) La **presentación de las candidaturas**: ¿Se presentan de manera individual o en una lista? ¿Son preferentes o se presentan para escaños reservados?

d) La **fórmula electoral** para la asignación de escaños: ¿Cómo se deben traducir los votos? ¿Por una fórmula de mayoría o de proporcionalidad?

e) La relación con los **partidos políticos**: ¿En qué medida y de qué manera los partidos inciden en la confección y presentación de las candidaturas?

De las relaciones entre estos componentes del sistema electoral (Cuadro 1) derivarán el tipo de representación, las modalidades de su implementación y sus efectos sobre el electorado y los partidos políticos (Cuadro 2).



Cuadro 1. Diseños institucionales de la representación de ciudadanos en el exterior y sus posibles efectos

Tipo de representación	Modalidad	Tipo de candidatura	Efectos sobre las delimitaciones territoriales	Efectos sobre el Congreso	Otros posibles efectos
Mayoría relativa	A) Circunscripciones especiales sin nuevos escaños	- Individual o en fórmula -Postulados por partido o independiente -Ganan quienes obtengan el mayor número de votos	- Implica crear un número de circunscripciones en el extranjero, al menos una. - Nueva delimitación territorial de los distritos estatales disminuyendo su número	Implica delimitar un porcentaje de la representación de mayoría de las personas migrantes respecto del total de miembros del congreso sin aumentar su número	- La redefinición estatal (o interna) de la relación representantes/población - Subrepresentación interna y sobrerrepresentación externa en función de los porcentajes de votos recibidos
	B) Circunscripciones y escaños especiales de mayoría.	- Individual o en fórmula -Postulados por partido o independiente -Ganan quienes obtengan el mayor número de votos	Se crean una o varias circunscripciones que se suman a las que ya existen en igual número de escaños a elegir	Implica aumentar el número de miembros del congreso	- Redefinición de la organización interna del Congreso - Subrepresentación interna y sobrerrepresentación externa en función de los porcentajes de votos recibidos
Representación proporcional	C) Cuotas dentro de los partidos.	C.1. Candidatura preferente: los partidos integran a personas migrantes en sus listas de representación proporcional de manera preferente mas no necesaria en los primeros lugares	No implica el rediseño de las circunscripciones ni la redefinición interna/estatal de la relación representantes/población.	- Creación de un presupuesto especial para la persona que ostente la diputación migrante. (En realidad para todos los casos)	- Posibles sesgos en la selección de las y los candidatos y manipulación de la votación
		C.2. Candidatura obligatoria: los partidos integran a personas migrantes en sus listas de representación proporcional en los primeros lugares			- Mas representaciones migrantes - Sobre representación - Posibles sesgos en la selección de las y los candidatos y manipulación de la votación
		C.3. Lista especial: los partidos integran a personas migrantes en sus listas de representación proporcional en los primeros lugares, pero solo se asigna el/los escaños a partir de un porcentaje			- Sobre representación - Posibles sesgos en la selección de las y los candidatos y manipulación de la votación

Cuadro 1. Diseños institucionales de la representación de ciudadanos en el exterior y sus posibles efectos

Tipo de representación	Modalidad	Tipo de candidatura	Efectos sobre las delimitaciones territoriales	Efectos sobre el Congreso	Otros posibles efectos
		establecido especialmente para N diputaciones migrantes			
	D) Cuota alternativa sin partidos	<p>Candidaturas que compiten por mayoría, pero la asignación se hace dentro de los escaños reservados para la Representación proporcional</p> <p>Se crea una lista alterna, donde se integran solo candidaturas migrantes independientes, si una candidatura migrante obtiene la mayoría de los votos, gana el o los escaños contemplados para tal fin, de otra manera no se contempla en la asignación de RP.</p>	No implica el rediseño de las circunscripciones ni la redefinición interna/estatal de la relación representantes/población.	La representación migrante puede quedar excluida de las fracciones parlamentarias y no tener impacto para lo que fue creada	<ul style="list-style-type: none"> - Mayor libertad a las comunidades migrantes en la designación de candidaturas, pero menor capacidad de movilización al alejarse de los partidos y menores porcentajes de votación - Posible reducción de escaños ganados en RP para los partidos - Requiere un alto compromiso partidista - Puede existir rechazo de los partidos - La representación migrante puede quedar excluida
	E) Circunscripciones y escaños especiales de representación proporcional.	<ul style="list-style-type: none"> - Individual o en fórmula - Postulados por partido o independiente - Se asignan por la vía de la representación proporcional. 	Se crean una o varias circunscripciones que se suman a las que ya existen	Implica aumentar el número de escaños	<ul style="list-style-type: none"> - Aumento de circunscripciones y del número de escaños en el parlamento o congreso - Las candidaturas se presenta en listas especiales

Fuente: elaboración propia con base en Barrientos, 2016, pp. 235-243

3.2.1. ¿Qué implican cada una de estas modalidades?

Las modalidades pueden tener como efectos o necesidades: *a)* aumentar o disminuir el número de circunscripciones o distritos electorales, *b)* redefinir la relación entre representantes y población, *c)* obligar a los partidos a modificar el orden de candidaturas e incorporar en sus listas a personas residentes en el exterior, *d)* favorecer la subrepresentación (menos votos, igual calidad del representante), entre otras.

Cuadro 2. Algunos efectos de los diseños de la representación de la ciudadanía en el exterior			
Tipo de representación	Modalidad	En el electorado	Sobre los partidos
Mayoría relativa	A) Circunscripciones especiales sin nuevos escaños	Solo votan las personas migrantes que estén dentro de esas circunscripciones	En todos los casos: a mayor vinculación de las candidaturas migrantes con los partidos, mejor desempeño en el congreso de la diputación migrante, viceversa, a menos vinculación de las candidaturas, menor desempeño en el congreso
	B) Circunscripciones y escaños especiales de mayoría.		
Representación proporcional	C) Cuotas dentro de los partidos	Votan migrantes y no migrantes, a menos que la ley expresamente especifique	
	C.1. Candidatura preferente		
	C. 2. Candidatura obligatoria		
	C.3. Lista especial	Solo votan las personas migrantes que estén dentro de esas circunscripciones	Menor desempeño en el congreso al estar desvinculado de origen de los partidos
	D) Cuota alternativa sin partidos		
	E) Circunscripciones y escaños especiales de representación proporcional.		

Fuente: elaboración propia con base en Barrientos, 2016, pp. 235-243

3.2.2. ¿En qué tipo de elecciones se aplica?

Por lo regular, y desde los primeros procesos de implantación de mecanismos para garantizar los derechos políticos de las y los residentes en el exterior, estos se circunscribían al voto activo para cargos ejecutivos y para parlamentos nacionales, pero en el siglo XXI prácticamente y poco a poco se está ampliando el voto activo y pasivo para todos los cargos nacionales y subnacionales (México es el ejemplo en este sentido).

Cuadro 3. Elecciones en las que pueden participar las y los ciudadanos en el exterior			
Tipo de elecciones	Cargos		Algunos ejemplos
Legislativas o parlamentarias nacionales	Diputaciones	Senadurías	Italia, México (Senado)
Ejecutivos/Presidencia	Ejecutivos nacionales (Presidencia)		México
Ejecutivos Subnacionales	Gubernaturas		Todos los estados de México
Subnacionales legislativas	Diputaciones locales		EUA
Consultas/democracia directa	Mecanismos de democracia directa		EUA, Francia, Italia

Fuente: elaboración propia con información de cada uno de los países

3.2.3. ¿Cómo se ha diseñado la representación de la ciudadanía en el exterior?

En la mayoría de las experiencias el diseño por lo general es a nivel nacional (para congresos nacionales y ejecutivos) y en México es uno de los pocos países que aplica para el nivel subnacional en algunos estados.

En Italia, por ejemplo, en 2003 se creó una Ley para que las y los italianos en el exterior tuvieran representación en el Parlamento, no solo votan desde el exterior (Caso B Circunscripciones y escaños especiales, del Cuadro 1). Se aplicó a partir de 2006. Solo se aplica en las elecciones de diputaciones, senadurías y referéndum nacionales, se excluyen otro tipo de elecciones como al parlamento europeo, regionales, municipales y consultas regionales. Italia es una república parlamentaria, la Jefatura de Gobierno (*Premier* o Presidente del Consejo de Ministros) surge del Parlamento, y la presidencia (Jefatura de Estado) se elige de manera indirecta.

Cuadro 4. La representación de las y los italianos en el exterior en el Parlamento

Circunscripciones en el extranjero	Cámaras		Porcentaje
	Diputados	Senadores	
1. Europa	5	2	2%
2. América meridional	4	2	
3. América Septentrional	2	1	
4. África, Asia, Oceanía y Antártida	2	1	
Total	12/630	6/315	
A partir de 2020 por medio de un referéndum se redujeron el número de parlamentarios, por lo que se conformarán las Cámaras como sigue:	8/400	4/200	

Fuente: Parlamento italiano, Camera dei Deputati. <https://www.camera.it/leg18/359>, Senato: <https://www.senato.it/istituzione/il-senato-in-sintesi>

En Colombia, desde 2005, y a través de un acto Legislativo de la Cámara, se creó una circunscripción para colombianos en el exterior, para elegir a 1 representante (de 171) para la Cámara baja (Cámara de Representantes). En 2013 se aumentó a 2 representantes, pero en 2015 se eliminó y quedó solo en 1 como al inicio (*Caso A Circunscripciones especiales del Cuadro 1*). Las y los colombianos en el exterior también votan para la Cámara de Senadores y para la presidencia.

Un caso similar al italiano es Ecuador, que, a partir de la Nueva Constitución de 2008, creó un sistema Unicameral, con la Asamblea Nacional del Ecuador. Se crearon 6 escaños y tres circunscripciones para las y los ecuatorianos en el exterior (*Caso B Circunscripciones y escaños especiales, del Cuadro 1*). Las y los ecuatorianos votan en los consulados, y solo se requiere demostrar la nacionalidad con la cédula de registro electoral o pasaporte, sin importar la vigencia de los documentos.

Cuadro 5. La representación la población ecuatoriana en el exterior en la Asamblea

Circunscripciones	Escaños	Porcentaje
1. Europa, Oceanía y Asia	2	2%
2. Canadá y Estados Unidos	2	
3. Latinoamérica, El Caribe y África	2	
Total	6/137	

Fuente: Consejo Nacional Electoral, <http://votoenelexterior.cne.gob.ec/quienes-somos/normativa-que-le-rige>

3.2.4. ¿Cómo se incorporan estas figuras?

Por lo regular son cambios legales de amplio alcance a nivel Constitucional. Esto es:

1. La creación de una Nueva Constitución
2. Reformas Constitucional y Legales
3. Vía judicial

En los dos primeros casos, dependen de los acuerdos de las fuerzas políticas representadas en ese momento en los órganos legislativos, pues necesariamente pasa por diversos procesos, desde el diseño, la negociación política respecto al diseño y finalmente la aprobación por medio de la votación de los órganos legislativos. En el tercero, dependerá de la interpretación judicial que se haga de las normas constitucionales y de la aceptación de la resolución de parte de los partidos.

En el diseño institucional, importa la identificación del electorado, que puede estar definido por categorías dependiendo algunos requisitos previamente establecidos, como sucede con el voto activo. Pero en los últimos años prácticamente las distinciones han desaparecido dejando solamente los requisitos de registro previo (que implica demostrar que se es nacional del país) y residencia efectiva en el exterior (variando la temporalidad).

Cuadro 6. Tipos de electorado para votar desde el exterior			
Categorías	Consideraciones	Obligación de registro previo	Casos
Miembros del Servicio Exterior	Residencia efectiva no prolongada	Sí	Estados Unidos, Francia, Argentina
Trabajadores migrantes	Residencia efectiva prolongada	Sí	Francia
Refugiados y personas desplazadas	Indefinición temporal	Sí	Zimbawe, Serbia, Croacia
Sin distinción	Sin distinciones más que los límites establecidos en la ley	Sí	México, Austria, Rusia, Suecia

Fuente: elaboración propia con datos de IDEA

3.3. Voto en el extranjero. Caso mexicano

El voto en sí mismo representa uno de los mecanismos más importantes para todo régimen democrático pues permite que la ciudadanía exprese sus intereses, demandas y necesidades y que en conjunto con los partidos políticos lidereen sus exigencias. De lo anterior recae la importancia de que el Estado y las instituciones políticas garanticen y velen por defender los derechos político-electorales de todo individuo.

El debate intelectual sobre el voto en el extranjero recae sobre un contexto de globalización, de procesos de democratización y respeto a los derechos humanos de todo individuo¹⁷, siendo la apertura de fronteras y los movimientos migratorios, así como una ampliación del concepto de ciudadanía parte de esto. Así pues, es que como se menciona en líneas anteriores diversos países en el mundo desde la década de los ochenta y noventa han apostado por contar con esta figura en sus legislaciones electorales que subsane dichas necesidades propias de los diversos movimientos migratorios en el mundo.

Marshall (2011) sostiene que las razones para instaurar el voto desde el extranjero pueden variar conforme al contexto político e histórico reforzada por las condiciones de paz y seguridad del Estado. Marshall concluye que: 1. Se debe incluir a personas que por diversos conflictos políticos pudieron llegar a ser expulsados de un régimen no democrático como lo fue el caso español en 1978, 2. Se deben atender las exigencias de las y los ciudadanos que residen en el extranjero o la voluntad de las y los ciudadanos en el extranjero 3. El voto en el extranjero se convierte en una forma de que las y los migrantes se mantengan vigentes dentro de la vida política de su país natal.

En América Latina, México fue uno de los primeros en poner a la mesa este debate y a cabildear con diversas instituciones y organismos migrantes la posibilidad de ejercer su derecho al voto desde el extranjero. Entre 1998¹⁸ y 2004 fueron propuestas 18

¹⁷ Declaración Universal de los Derechos Humanos, Art.21 Toda persona tiene derecho a participar en la vida política de su país. Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos Art.25. b) Votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores; c) Tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país” Convención Americana de Derechos Humanos, Art. 23. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades: b) de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, y c) de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

¹⁸ Como antecedente en marzo de 1998 se llevó a cabo también una reforma constitucional al artículo 32 para permitir la doble nacionalidad, lo cual potencialmente daría la posibilidad de que la población mexicana migrante y asentada en otro país pudiera ejercer este derecho (Valverde, 2018)

iniciativas de ley¹⁹ tanto a nivel Ejecutivo (propuesta por el expresidente Vicente Fox) como a nivel legislativo en el que intervinieron ambas cámaras durante la LVIII y LIX Legislatura (Payán, Tony, & Schober, Gregory S, 2007) en una discusión que se vería concretada en el año de 2005 donde se reformaría el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales siendo aplicadas por primera vez estas medidas en las elecciones presidenciales de 2006²⁰. Tras dichas reformas electorales federales se llevó a cabo la armonización en las legislaciones locales.

En la tabla siguiente se exponen si los Estados cuentan con una ley que garantice los derechos de las personas migrantes y sus familias, así como si dentro de sus leyes electorales se contempla la figura de voto migrante y a que cargos de representación popular considera.

Cuadro 7. Legislación por Estado Voto en el extranjero						
No	Estado	Ley a favor de las comunidades migrantes	Ley Electoral	Voto en el extranjero	Tipo de Cargo	Reforma
1	Aguascalientes	Sí	Sí	Sí	Gubernatura	28 de julio de 2014
2	Baja California	Sí	Sí	No	NA	NA
3	Baja California Sur	No	Sí	Sí	Presidencia, Senaduría, Gubernatura, Ayuntamientos	28 de junio de 2014
4	Campeche	No	Sí	No	NA	NA
5	Chiapas	No	Sí	Sí	Gubernatura	22 noviembre de 2011
6	Chihuahua	No	Sí	Sí	Gubernatura	2017
7	Ciudad de México	No	Sí	Sí	Diputación Migrante y	20 noviembre de 2007

¹⁹ Siete iniciativas presentadas por el Partido Acción Nacional (PAN), seis del Partido de la Revolución Democrática (PRD), dos del PRI y dos de grupos con miembros de varios partidos.

²⁰ Posteriormente se realizaron diversas acciones por parte del INE como: simplificación del formato de inscripción en la lista nominal y su llenado en línea, la aprobación de la credencial para votar con la terminación 03; la eliminación del comprobante de domicilio como requisito de inscripción, el porte pagado sin costo por el ciudadano, etc. A fin de incentivar la participación ciudadana (Guerrero, 2013).

Cuadro 7. Legislación por Estado Voto en el extranjero

No	Estado	Ley a favor de las comunidades migrantes	Ley Electoral	Voto en el extranjero	Tipo de Cargo	Reforma
					Jefatura de Gobierno	
8	Coahuila	No	Sí	Sí	Gubernatura	
9	Colima	Sí	Sí	Sí	Gubernatura	2014
10	Durango	Sí	Sí	Sí	Gubernatura, Diputación Migrante	2021
11	Guanajuato	Sí	Sí	Sí	Gubernatura	2014
12	Guerrero	No	Sí	Sí	Gubernatura, Diputación Migrante	2005
13	Hidalgo	Sí	Sí	No	NA	NA
14	Jalisco	Sí	Sí	Sí	Gubernatura; así como por las candidaturas que postulen los partidos políticos para diputados y diputadas locales por el principio de representación proporcional.	2014
15	Estado de México	Sí	Sí	Sí	Presidencia, Senaduría, Gubernatura	
16	Michoacán	Sí	Sí	Sí	Gobernador	2007
17	Morelos	No	Sí	Sí	Presidencia,	2017

Cuadro 7. Legislación por Estado Voto en el extranjero

No	Estado	Ley a favor de las comunidades migrantes	Ley Electoral	Voto en el extranjero	Tipo de Cargo	Reforma
					Senaduría, Gubernatura	
18	Nayarit	Sí	Sí	Sí	Gubernatura	
19	Nuevo León	No	Sí	No	NA	NA
20	Oaxaca	Sí	Sí	Sí	Diputación Migrante o binacional	2021
21	Puebla	No	Sí	Sí	Gubernatura	2012
22	Querétaro	Sí	Sí	Sí	Gubernatura	2020
23	Quintana Roo	No	Sí	No	NA	NA
24	San Luis Potosí	Sí	Sí	Sí	Gubernatura, En las listas de las candidaturas a diputaciones se procurará incluir a personas consideradas líderes migrantes	2020
25	Sinaloa	No	Sí	Sí	Gubernatura	2021
26	Sonora	Sí	Sí	No	NA	NA
27	Tabasco	No	Sí	No	NA	NA
28	Tamaulipas	No	Sí	Sí	Gubernatura	2017
29	Tlaxcala	Sí	Sí	No	NA	NA
30	Veracruz	Sí	Sí	No	NA	NA
31	Yucatán	No	Sí	Sí	Gubernatura	2020
32	Zacatecas	Sí	Sí	Sí	Gubernatura Diputación Migrante	2001

Fuente: Elaboración propia con información obtenida de las legislaturas locales.

Bajo este contexto solo la mitad de los Estados cuenta con legislaciones específicas que protegen los derechos de las personas migrantes y sus familias salvo el caso de entidades como: Baja California Sur, Campeche, Chiapas, Chihuahua, Ciudad de México, Coahuila, Guerrero, Morelos, Nuevo León, Puebla, Quintana Roo, Sinaloa, Tabasco, Tamaulipas y Yucatán. Sin embargo, dentro de sus Leyes o Códigos Electorales se establecen las condiciones en los que se deberá ejercer el voto en el extranjero y los cargos a elegir.

3.4. Participación electoral en el extranjero

En México el voto en el extranjero fue implementado por primera vez en las elecciones presidenciales de 2006, desde esa fecha el registro de electores residentes en el extranjero ha ido en aumento durante los últimos tres procesos electorales, pero en proporciones marginales respecto de los millones de votantes potenciales residentes en el extranjero. La participación electoral se mantuvo constante en dos elecciones, pero durante el proceso de 2018, caracterizado por una polarización entre partidos, aumentó la participación electoral, aunque apenas marginalmente como se observa en el Cuadro 8.

Cuadro 8. Participación electoral por tipo de elección							
Elección	Registros ²¹	%	Votos Presidencia	%		Votos Senadurías	%
2017- 2018 ²²	181,256	0.2	98,470	0.11	54.33%	98,742	0.11
2011- 2012 ²³	59,115	0.1	40,714	0.05	68.87%	NA	NA
2005- 2006 ²⁴	40,876	0.06	32,621	0.05	79.8%	NA	NA

Fuente: Porcentaje de participación por tipo de elección, elaboración propia con información del INE (2021).

Las entidades que cuentan con más experiencias de procesos electorales extraterritoriales son la Ciudad de México (3), Colima (3), Michoacán (4). Sin embargo, podemos notar y confirmar con la tabla anterior que el índice de participación a lo largo de los procesos electorales ha ido en decremento.

²¹ Inscripción al Listado Nominal de Electores de Residentes en el Extranjero

²² Padrón electoral 2018 corresponde a un total de 89,332,031

²³ Padrón electoral 2012 corresponde a un total de 87,317,602

²⁴ Padrón Electoral 2006 corresponde a un total de 71 730 868

El cuadro 9 muestra las experiencias en la implementación del voto en el extranjero en las entidades federativas que cuentan con dicha figura así mismo se muestra la relación entre los votos registrados contra los votos emitidos durante el proceso.

Cuadro 9. Participación electoral migrante por Entidad				
Estado	Proceso Electoral	Registrados	Votos emitidos	Relación registrados/votos emitidos
Aguascalientes	2015-2016	129	31	24.03%
Baja California Sur	2020-2021	151	84	55.63%
	2014-2015	17	16	94.12%
Chiapas	2017-2018	2,538	1,101	43.38%
	2012	1192	533	44.71%
Chihuahua	2020-2021	1,970	1,089	55.28%
Ciudad de México	2020-2021	12,226	8,906	72.84%
	2017-2018	28803	20855	72.41%
	2011-2012	10782	7915	73.41%
Coahuila	2016-2017	150	130	86.67%
Colima	2020-2021	689	260	37.74%
	2016*	168	42	25%
	2014-2015	169	112	66.27%
Estado de México	2016-2017	365	297	81.37%
Guanajuato	2017-2018	11,551	4,830	41.81%
Guerrero	2020-2021	2,656	1,118	42.09%
Jalisco	2020-2021	5,317	2642	49.69%
	2017-2018	16502	8530	51.69%
Michoacán	2020-2021	3979	1564	39.31%
	2014-2015	1,577	558	35.38%
	2010-2011	602	341	56.64%
	2006-2007	671	349	52.01%
Morelos	2017-2018	3,503	1845	52.67%
Nayarit	2020-2021	994	383	38.53%
Oaxaca	2015-2016	140	65	46.43%
	2019*	4,269	2398	56.17%
Puebla	2017-2018	4,269	2398	56.17%
Querétaro	2020-2021	992	683	68.85%
San Luis Potosí	2020-2021	1,689	715	42.33%
Yucatán	2017-2018	1,033	681	65.92%
Zacatecas	2020-2021	1640	654	39.88%
	2015-2016	357	80	22.41%

Fuente: Elaboración propia con información del INE (2021)
<https://www.votoextranjero.mx/web/vmre/historico>

* El proceso de 2016 en Colima, y el proceso de 2019 en Puebla fueron elecciones extraordinarias organizadas por el INE y no por el Organismo Electoral Local.

3.5. El registro de electores residentes en el extranjero

Conforme a cifras del INE con corte al 10 de marzo de 2021 se enlistaron 3 mil 698 personas mexicanas de 92 países para solicitar su registro en la lista nominal de electores de residentes en el extranjero para participar en las elecciones del 6 de junio pasado siendo la Ciudad de México, Jalisco y Michoacán quienes tuvieron mayor interés de participación como se muestra en el cuadro 10.

Cuadro 10. Personas inscritas para ejercer el Voto en el extranjero por Entidad 2021	
Entidad	Personas inscritas
Ciudad De México	12,660
Jalisco	5,534
Michoacán	4,169
Guerrero	2,802
Chihuahua	2,080
San Luis Potosí	1,767
Zacatecas	1,732
Nayarit	1,038
Querétaro	1,038
Colima	719
Baja California Sur	159
Total general	33,698

Fuente. Obtenida del INE (2021) disponible en:

<https://centralelectoral.ine.mx/2021/03/12/33-mil-698-mexicanas-y-mexicanos-residentes-en-92-paises-solicitaron-el-voto-desde-el-exterior/>

De los 12 millones de mexicanos que radican en el extranjero (contemplando también a quienes aún no cuentan con la mayoría de edad) el 97.33 por ciento vive en Estados Unidos siendo también el país de donde mayormente se reciben solicitudes de votos en el extranjero seguido por Canadá y España (INE,2021).

3.6. Entidades federativas que cuentan con la figura de diputación migrante

Cuatro son los Estados que cuentan con la figura de diputado migrante: Ciudad de México, Chiapas, Guerrero y Zacatecas.

Los casos de México a nivel subnacional que permiten el derecho al voto y/o la representación subnacional de personas residentes en el extranjero se desglosa como sigue en el cuadro 11.

Cuadro 11. Voto activo y voto pasivo en el nivel subnacional en México

N	Estado	Derecho al voto		Derecho a ser votado	
		Gubernatura	Diputaciones locales	Diputación migrante	Características
1	Aguascalientes	Sí	No		
2	Baja California Sur	Sí	No		
3	Chiapas	Sí	Sí	Sí: 2012, 2015* Actualmente no	Se eliminó en 2017 por fraude electoral en 2015*
4	Coahuila	Sí	No		
5	Colima	Sí	No		
6	Ciudad de México	Sí	Sí	Sí: 2021 1 de los 33 de RP (1/66 total)	Se intentó eliminar la figura en 2019
7	Estado de México	Sí	No		
8	Guanajuato	Sí	No		
9	Guerrero	Sí	Sí	Sí, 1 de los 18 de RP (1/36 total)	
10	Jalisco	Sí	Sí	No	Hay iniciativa (s) en el Congreso
11	Michoacán	Sí	No		
12	Morelos	Sí	No		
13	Nayarit	Sí	Si	Sí, 1 de los 12 de RP (1/30 total)	2021
14	Oaxaca	Sí	No		
15	Puebla	Sí	No		
16	Querétaro	Sí	No		
17	Yucatán	Sí	No		
18	Zacatecas	Sí	No	Sí, 2 de los 12 de RP, por la vía de los partidos	Desde 2004

Fuente: elaboración propia con información de las Constituciones locales de cada Estado

A febrero de 2022, formalmente la representación subnacional (estatal) reservada a mexicanos en el extranjero existe formalmente en cuatro estados: Ciudad de México, Guerrero, Nayarit y Zacatecas.

Cuadro 12. Estados que actualmente permiten la representación de ciudadanos en el exterior en el congreso estatal				
Estado	Tipo	Escaños sobre el total	Mecanismo	Requisitos de las fórmulas candidatas
Ciudad de México	Cuota dentro de los partidos modalidad Lista especial	1/66	<ul style="list-style-type: none"> - Integrado en el reparto de escaños de representación proporcional, - La asignación del escaño es, empero, por mayoría: la fórmula que hubiere obtenido la mayoría de la votación total válida emitida en el extranjero - Los partidos postulan una fórmula en su lista A de Representación Proporcional - El INE se encarga de recibir y contar los votos 	<ul style="list-style-type: none"> - 2 años de residencia en el extranjero - Postulados por los partidos políticos
Guerrero	Cuota dentro de los partidos modalidad Candidatura preferente de representación proporcional	1/36	<ul style="list-style-type: none"> - Integrado en el reparto de escaños de representación proporcional - Se asigna al partido que haya obtenido mayor número de diputaciones de RP 	<ul style="list-style-type: none"> - Postulados por los partidos políticos en una lista <i>ad hoc</i> - Requiere demostrar binacionalidad o residencia simultánea en el extranjero
Nayarit	Cuota dentro de los partidos modalidad Candidatura preferente de representación proporcional	1/30	<ul style="list-style-type: none"> - Integrado en el reparto de escaños de representación proporcional - Los partidos pueden registrar hasta 12 fórmulas para la asignación de escaños por 	<ul style="list-style-type: none"> - Postulados por los partidos políticos - El en proceso 2021, el PRD propuso dos fórmulas (2ª y 4ª),

Cuadro 12. Estados que actualmente permiten la representación de ciudadanos en el exterior en el congreso estatal

Estado	Tipo	Escaños sobre el total	Mecanismo	Requisitos de las fórmulas candidatas
			Representación Proporcional, de las cuales 1, al menos, tiene que corresponder a candidatura migrante y deberá ser incorporada dentro de los primeros seis lugares - Reforma a la Constitución Local en septiembre de 2020	el resto, 9 partidos, propusieron 1 fórmula: Morena en 2º, NA en 3º, RSP en 4º, etc. - La Sala Superior del TEPJF revocó la asignación a la fórmula migrante y se la adjudicó a la representación indígena el 16 de agosto de 2021. Por ponderación.
Zacatecas	Cuota dentro de los partidos modalidad Candidatura preferente de representación proporcional	2/30	- La asignación es de RP (12 escaños de RP, 18 de mayoría) - Los dos partidos más votados y que accedan a la RP deberán asignar cada uno a uno de estos candidatos o candidatas - Si un partido obtiene todos (18) los distritos de mayoría serán los partidos que queden en 2º y 3er lugar los que integrarán a las y los diputados migrantes.	- Postulados por los partidos políticos - Los partidos deben incluir en su lista a una persona migrante y su suplente

Fuente: elaboración propia con información de las constituciones y leyes electorales de cada estado

Algunas consideraciones respecto al cuadro 12 es que en Guerrero existe la representación migrante, pero las y los guerrerenses en el extranjero solo votan para Presidencia, Senaduría y Gubernatura. En Zacatecas se reconoce la residencia

simultánea o binacional, pero igualmente solo votan por la Presidencia, Senaduría y Gubernatura.

3.7. Mecanismos para ejercer el voto migrante

Si bien cada legislación determina la forma en que sería ejecutado el voto extranjero para la elección de Presidencia, Gubernatura o Senadurías por vía postal, electrónica o presencial en la embajada, los anteriores procesos han dado apertura a que los organismos electorales tanto federal como locales trabajen para afinar el proceso de voto electrónico que garanticen no solo certeza y seguridad sino mayor índice de participación.

El cuadro 13 muestra que el voto electrónico en 2021 tuvo mayor éxito respecto al voto postal, en costos, pero sobre todo en accesibilidad, puede reflejar una diferencia importante. Estos elementos han sido de particular relevancia en las discusiones que se han presentado en algunos congresos locales para la aprobación de esta figura.

Cuadro 13. Participación extranjera por tipo de voto, 2021		
Tipo de voto	Inscritos ²⁵	Porcentaje
Electrónico	22,565	67%
Postal	11,133	33%

Fuente: Participación en el extranjero por tipo de voto, INE (2021)

El voto electrónico (por internet) tiende a aumentar la participación por la facilidad que significa para muchas personas, no requiere el traslado al lugar de votación y se puede emitir desde cualquier lugar siempre y cuando se esté registrado. El voto postal es también fácil, pero requiere tener tiempo para el traslado. El caso del proceso electoral de 2021 muestra también que el voto electrónico tiende a tener mayor aceptación porque la ciudadanía está mayormente habituada al uso de nuevas tecnologías para la vida cotidiana (por ejemplo, la banca electrónica y las compras por internet), su uso también pudo estar influenciado por las condiciones que generó la pandemia de la COVID-19, que llevó a la ciudadanía a usar mecanismos de interacción remota.

²⁵ Inscritos en el Listado Nominal de Electores de Residentes en el Extranjero

3.8. Experiencias locales respecto al voto en el extranjero

Chiapas

El 22 de noviembre de 2011 el Congreso Local de Chiapas aprobó la reforma constitucional para la creación de un nuevo escaño para un ciudadano o ciudadana migrante, es decir la diputación número 41 que sería designada por vía plurinominal. Ese mismo año se aprobó la creación de una Unidad Técnica Especial en la materia asignada al Instituto de Elecciones y Participación de Chiapas el cual determinó que el procedimiento por medio del cual se llevaría a cabo este mecanismo sería de forma electrónica.

Las elecciones para la diputación migrante de 2012 tuvieron una participación del 44.71% lo cual favoreció en mayor medida al partido local más fuerte. Para las elecciones de 2015 se notó un aumento de la participación alcanzado un 61.32% por ciento y no se registraron votos nulos. Este proceso fue el último que se llevó a cabo hasta ahora en el estado de Chiapas. El diputado migrante electo fue posteriormente desaforado por el Congreso Local acusado de fraude electoral, de manera particular por estar involucrado directamente en la manipulación de votos recibidos por voto electrónico. El caso fue investigado por la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales que encontró que se robó la identidad de 16,000 personas, cuyos nombres fueron inscritos en la lista de electores desde el extranjero y su voto por correo electrónico enviado. Ello implicó que un gran número de personas que residían en Chiapas, pero que fueran registradas como residentes en el extranjero, no pudieran votar el día de las elecciones. De manera específica se encontró que se manipuló el registro de 10 mil 808 supuestos electores para votar desde el extranjero, de los cuáles se contabilizaron 6 mil 628 sufragios vía electrónica desde servidores que permitían ocultar la dirección IP real, y se usaron servicios de correo electrónico falsos y desechables.

Si bien el voto desde el exterior ya había sido cuestionado porque en la elección de 2012 apenas votaron 533 personas, como consecuencia del fraude, en el Estado Chiapas se eliminó la figura de Diputación Migrante en 2017. Por este caso, y por el incumplimiento de asegurar la paridad en las listas de las diputaciones, fueron destituidos las y los miembros del Consejo Electoral de ese estado por el TEPJF.

Ciudad de México

En la Ciudad de México se ha acumulado amplia experiencia respecto de procesos electorales con la figura de voto en el extranjero. Como refiere Singer (2019) el Pacto por México en 2014 y posteriormente la Reforma Política para la ciudad de México de 2015 representó un parteaguas para que este fenómeno cobrara de nuevo auge y fuera considerado en su reforma electoral dentro del proceso constituyente de 2017.

La instalación de la Asamblea Constituyente permitió la creación de una constitución incluyente y sensible a varios temas de interés público entre ellos el derecho al voto de las y los migrantes y la creación de la diputación migrante que quedó contemplado en su artículo 7.

Empero, en noviembre de 2019 el poder legislativo local aprobó la eliminación de esta figura tanto en la Constitución como en el código electoral, dentro de la discusión se puso a consideración el costo que esto implicaba respecto al grado de participación (Costo/beneficio), así como a la dificultad de que una diputación migrante representara efectivamente a la ciudadanía en el exterior. Empero, y a través de una sentencia del TEPJF en 2020 (SUP-REC-88/2020), fundado en el principio de progresividad y en tanto que la eliminación de esa figura significaba un retroceso, se volvió a integrar esta figura en el sistema electoral de la Ciudad de México.

Así, para las elecciones de 2021 se registraron 11 fórmulas en las listas de representación proporcional, y fue el Partido Acción Nacional que obtuvo ese escaño con un 54.8%. Este triunfo fue impugnado por varios partidos y sus candidatos ya que se dijo que el ganador no cumplió con el requisito de residencia, además de que su calidad de migrante ha sido cuestionada por otros grupos de migrantes residentes en Estados Unidos.

Guerrero

Por condiciones de pandemia el ejercicio del voto en el extranjero no pudo llevarse a cabo durante el último período electoral el cual surge a raíz del acuerdo 204/SE/13-06-2021- IEPC. Sin embargo dentro de las discusiones o mesas de trabajo para que la figura de la diputación migrante pudiera ser incluida en la Ley Electoral Local se incluyó la participación de grupos migrantes quienes pusieron a la mesa considerar al estado de Guerrero como un estado binacional donde se garanticen los derechos plenos a la comunidad migrante, se les reconozca su aportación a la entidad y se les incorpore plenamente en las políticas públicas de gobierno (Salgado, 2021) así mismo se exigía de igual forma una participación activa de la comunidad migrante guerrerense.

Dentro de estas discusiones también se menciona la posibilidad de que de la mano de las reformas electorales correspondientes para llevar a cabo el voto en el extranjero fueran realizadas reformas migratorias que permitieran respetar y garantizar sus Derechos Humanos y culturales.

Nayarit

Para que el voto migrante pudiera llevarse a cabo en el estado de Nayarit fue necesario de la presión de la comunidad migrante y tras una reforma constitucional presentada por el diputado Adahan Casas esto se llevó a cabo por primera vez en el período electoral pasado en donde se registraron 11 candidatos correspondiente a 9 distritos electorales.

En cumplimiento a la resolución TEE-JDCN-92/2021 y acumulados emitida por el Tribunal Estatal Electoral de Nayarit y del TEPJF se revocó la constancia de mayoría del diputado migrante por la vía plurinominal de Morena, Rafael Salas Delgado y entregarla a Myrna María Encinas y Fátima Soledad Bermúdez, integrantes de la fórmula indígena de ese mismo partido esto debido a medidas afirmativas a dicha comunidad.

Zacatecas

El voto migrante en el estado de Zacatecas surge desde 1998 tras la organización civil migrante zacatecana en California (*Hometown Associations*, Frente Cívico Zacatecano) y un actor político radicado en el estado aunado a las remesas e inversión en el mismo. La numerosa comunidad zacatecana residente en California estaba bien organizada y tenía vínculos importantes con sus localidades de origen y el gobierno mexicano, a la par de considerables recursos enviados como remesas e inversión en el estado (Smith,2003 en Valverde, 2018).

En 2001 se logró la victoria del candidato migrante Andrés Bermúdez en el municipio de Jerez, sin embargo, tras la impugnación en el Tribunal Electoral esto no pudo concretarse, lo anterior fue un parteaguas para la presentación de iniciativas en el congreso local que impulsara la figura del voto migrante una de ellas la famosa “Ley Bermúdez” aprobada en 2003 convirtiéndose en el primer Estado en institucionalizar esta figura (Cappelletii,2016)

José Juan Estrada Hernández tomó protesta como diputado migrante sumándose al Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional de la LXIV Legislatura, el segundo diputado migrante es Sergio Ortega radicado en Texas.

Esto convierte al estado de Zacatecas en pionero en tema de legislación migrante por lo que han intentado –“ejercer presión” ante el gobierno.

La situación actual en Guanajuato y Jalisco

En Guanajuato dentro de las reformas electorales federales de 2014 se realizaron una serie de reformas a la constitución local, así como a la legislación electoral para garantizar el derecho al voto de las y los guanajuatenses en el extranjero las cuales fueron ejecutadas por primera vez en 2018. Actualmente se busca que la figura de diputación migrante sea considerada para este proceso tomando en cuenta la Sentencia TEEG-JPDC 211/2021 promovida por Juan José Corrales.

En el estado de Jalisco por la vía de una iniciativa legislativa del Partido Movimiento Ciudadano se están proponiendo que existan 4 diputaciones plurinominales, así como incluir una regiduría migrante en cada Ayuntamiento.

3.9. Balance y recomendaciones

- a) La experiencia acumulada en los últimos años muestra que **formalmente** se puede implementar la figura de diputación migrante a nivel local, sobre todo por la vía de la representación proporcional (cuotas dentro de las listas de partido: sea una lista con preferencia como en Nayarit o como en la Cámara de Diputados o escaños reservados como en la Ciudad de México).
- b) La experiencia acumulada respecto del registro de personas en el exterior, así como de las modalidades de votación sea por vía postal o voto electrónico facilitan que quienes se registren puedan votar.
- c) Formalmente, para el caso de Guanajuato se presentan al menos dos vías.
- d) La primera vía para la implementación es una reforma político-electoral que desde el Congreso del Estado cree la figura de diputación migrante sea de mayoría relativa o proporcional (como sucedió en Nayarit, Chiapas y Guerrero).
- e) La segunda vía es la acción afirmativa, por medio de la protección judicial. Como sucedió en la elección de 2021 en la Cámara de Diputados a nivel Nacional o en el caso de la Ciudad de México.

- f) Las experiencias antes mencionadas también muestran que la implementación genera varios retos técnicos para las autoridades electorales: el registro de electores, la confección de las listas o candidaturas, la difusión de las candidaturas, entre otras cuestiones.
- g) Un aspecto que es poco mencionado es el rol de los partidos políticos. Mientras que la vía de la reforma electoral aparece como la más inclusiva en términos políticos, pues son los mismos quienes deciden crear una nueva figura de representación, también pueden “manipular” su diseño a partir de una evaluación de costo-beneficio en términos políticos, así sucedió en Nayarit, e incluso se puede señalar que fue en caso de Guanajuato al incorporar migrantes en las listas de representación proporcional en los lugares que se sabía no iban a obtener un triunfo.
- h) La vía de las acciones afirmativas por medio de la protección judicial implica que las autoridades judiciales están, de facto, legislando a través de la interpretación. Si bien esto aparece como una actividad aceptable porque se protegen y amplían los derechos políticos, a la larga puede abrir la puerta para cuestionar esta modalidad y sus efectos.
- i) No hay que desconocer que actualmente los órganos electorales, tanto de gestión como de justicia electoral, están sometidos a presiones políticas que se concretan en la reducción de sus presupuestos y la descalificación constante de su rol en el sistema político. La implementación del voto desde el extranjero, así como la diputación migrante pueden ser evaluadas por actores políticos, como muchas otras acciones, desde una perspectiva económica de costo-beneficio, y sin bien un derecho no debería evaluarse en esa medida, sin embargo, se hace y tiene efectos.
- j) La implementación de la diputación migrante a nivel local, no obstante, los retos técnicos y políticos que representa, es una oportunidad de innovación en el diseño de la representación política, sobre todo en un estado con una larga historia de migraciones constantes y una relación importante con sus comunidades en el extranjero
- k) Muchas dificultades derivan de aspectos que quedan fuera del control de los órganos electorales locales, como la implementación de mecanismos menos complejos de registro en la lista nominal de personas residentes en el exterior.

- l) La **modalidad recomendable**, como muestran las experiencias, es la **cuota dentro de los partidos en sus listas de representación proporcional con candidatura preferente** (las fórmulas migrantes en el primer lugar de la lista)

- m) Cualquiera que sea la modalidad, lo recomendable es que sea tratada, negociada y/o implementada con la participación y el aval de los partidos políticos. Una modalidad incorporada por la vía de la acción afirmativa tiene alcances inmediatos, pero puede generar en el futuro problemas a las personas electas bajo la figura de diputación migrante.

3.10. Referencias

Alfaro Jiménez, Víctor Manuel. 2012. Glosario de Términos de Derecho Electoral. CDMX: Disponible en: http://www.paginaspersonales.unam.mx/app/webroot/files/358/GLOSARIO_DE_DERECHO_ELECTORAL.pdf consultada el 06 de diciembre de 2021. NA.

Aristegui Noticias. 2015. Quitan el fuero a diputado local del PVEM en Chiapas, por presunto fraude electoral. CDMX: Aristegui Noticias. Disponible en: <https://aristeguinoticias.com/1212/mexico/quitando-el-fuero-a-diputado-local-del-pvem-en-chiapas-por-presunto-fraude>

Barrientos del Monte, Fernando. 2016. "Las elecciones y sus reglas", en Mikel Barreda y Leticia M. Ruiz Rodríguez, Análisis de la política. Enfoques y Herramientas de la Ciencia Política, Barcelona: Huygens, pp. 229-254

Cappelletti Bianchi, Valentina. 2016. Los diputados migrantes y los conflictos sobre la intervención política de la diáspora en Zacatecas (2004-2016), en Espinoza Valle, Víctor Alejandro (coord.), El voto a distancia. Derechos políticos, ciudadanía y nacionalidad. Experiencias locales. México: Ediciones y Gráficos Eón, SA de CV. pp.205-240

Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de la Ciudad de México. 2020. Última reforma 20 de julio 2021.

Constitución Política de la Ciudad de México. Última Reforma 02 de septiembre 2021. CDMX



De Llano, Pablo. 2021. "Mexicanos en Uganda y Vietnam: el padrón mágico de Roberto Pardo". México. El país. Disponible en: https://elpais.com/internacional/2015/12/16/actualidad/1450288166_226149.html

Díaz Fuentes, Cinthya C. 2019. "Tiempo crucial para el voto extraterritorial de los guerrerenses", en Brújula Política, CDMX. Disponible en: <https://www.revistabrujula.org/tiempo-crucial-voto-extraterritorial>

Espinoza Valle, Víctor A. (Coord.). 2016. El Voto a distancia. Derechos políticos, ciudadanía y nacionalidad. Experiencias Locales. México, Eón

Franco Durán, Yolanda. 2017. "Voto de los aguascalentenses Residentes en el Extranjero Proceso Electoral Local 2015-2016". Ponencia. Disponible en: <http://www.congresoalacip2017.org/archivo/downloadpublic2?q=YToyOntzOjY6InBhc mFtcyl7czozNToiYToxOntzOjEwOiJJRF9BUiFVSVZPIjtzOjQ6IjlyNDciO30iO3M6MToi aCI7czozMjoiYTNiMThjMjUxMDkyMWFiZGlyY2E2NmVmMzc1NDkzYTEiO30%3D>

Gómez, Cristina. 2021. "Casi 200 tamaulipecos se registran en lista nominal para votar desde el extranjero". Milenio Noticias Tamaulipas, con consultada el 30 de enero de 2022, Disponible en: <https://www.milenio.com/politica/voto-gobernador-tamaulipas-registro-electores-ietam>

Guerrero Aguirre, Francisco. 2013. "El Modelo del voto de los mexicanos en el extranjero. Una tarea pendiente", Revista Justicia Electoral, Núm 12. Julio-Diciembre, Disponible en: <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r33927.pdf>.

IDEA-IFE.2007. *Voto en el extranjero. El manual de IDEA*, México: Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral-Instituto Federal Electoral de México.

IECDMX. 2021. Acuerdo del Consejo General del Instituto Electoral de la Ciudad de México por el que se realiza la asignación de la Diputación Migrante por el principio de representación proporcional y se declara la validez de esa elección en el Proceso Electoral Local Ordinario 2020-2021. CDMX. Disponible en: <https://www.iecm.mx/www/taip/cg/acu/2021/IECM-ACU-CG-323-2021.pdf>.

IECDMX. 2020. Lineamientos para el registro y asignación de la diputación migrante electa por el principio de representación proporcional, para el Proceso Electoral Local



2020-2021. CDMX. Disponible en: <https://www.iecm.mx/wp-content/uploads/2020/07/Lineamientos-Dip-Mig-VF.pdf>.

IEPC. 2018. Informe Final de Actividades del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco derivada de las actividades de voto de las y los jaliscienses residentes en el extranjero en el proceso electoral concurrente 2017-2018. Guadalajara, Jalisco. Disponible en: <https://www.votoextranjero.mx/documents/52001/485790/4.Informe+Final+IEPC+Jalisco.pdf/0d796e5e-3a1a-492b-9227-98e0bccf384b>

IEBCS (2015). Acuerdo del Consejo General del Instituto Estatal Electoral de Baja California sur para la creación, integración y funcionamiento de la comisión especial, así como la unidad técnica para el voto de los ciudadanos que tengan registrado su domicilio en esta entidad federativa y residan en el extranjero, durante el proceso local electoral 2014 - 2015. Baja California, México. Disponible en: https://www.ieebcs.org.mx/documentos/acuerdos/IEEBCS_ACU367.pdf

IEEN. 2021. Lineamientos para el registro de la candidatura migrante en la lista Estatal que presentan los partidos políticos para la asignación de diputaciones por el principio de representación proporcional para el proceso electoral local ordinario 2021. Nayarit, México. Consultada el 30 de enero de 2022. Disponible en: <https://ieenayarit.org/PDF/2021/Acuerdos/IEEN-CLE-001-2021-A1.pdf>

IFE. 2006. La participación ciudadana en las elecciones federales 2006. México, Instituto Federal Electoral. Consultada el 12 de enero de 2022, Disponible en: <https://portalanterior.ine.mx/documentos/OE/participacion2006/votomex.html>

INEGI. 2020. "Migración", México, Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Consultado el 06 de diciembre de 2021. Disponible en: <https://www.inegi.org.mx/temas/migracion/>

INEGI. 2020. Población total inmigrante, emigrante y saldo neto migratorio por entidad federativa, años censales de 2000, 2010 y 2020. México, Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Consultado el 06 de diciembre de 2021. Disponible en: https://www.inegi.org.mx/app/tabulados/interactivos/?pxq=Migracion_Migracion_01_426da5e7-766a-42a9-baef-5768cde4fca9&idrt=130&opc=t

INEGI. 2020. Población total nacida en otro país residente en México por entidad federativa según sexo y países seleccionados, años censales de 2000, 2010 y 2020.

México, Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Consultada el 06 de diciembre de 2021. Disponible en: https://www.inegi.org.mx/app/tabulados/interactivos/?pxq=Migracion_Migracion_03_793b2477-4037-43d4-9a60-90fb2592cdbc&idrt=130&opc=t

INEGI. 2020. Saldo Neto Migratorio. México, Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Disponible en: <https://www.inegi.org.mx/app/glosario/default.html?p=MIGRA2002>

INE. 2021. Voto en el extranjero. México, Instituto Nacional Electoral, Disponible en: <https://www.votoextranjero.mx/web/vmre/inicio>

INE. 2017. Estadísticas Lista Nominal y Padrón Electoral. México, Instituto Nacional Electoral. Consultada el 12 de enero de 2022, Disponible en: https://sitios.ine.mx/archivos3/portal/historico/contenido/Estadisticas_Lista_Nominal_y_Padron_Electoral/

INE. 2017. Glosario. México, Instituto Nacional Electoral. Consultado el 06 de diciembre de 2021. Disponible en: <https://partidos.ieeg.mx/glosario>

INE. 2018. ¿Qué son las campañas?, México, Instituto Nacional Electoral. Disponible en: <https://centralectoral.ine.mx/2018/04/02/que-son-las-campanas/>

INE. 2018. Define INE Lista Nominal y Padrón Electoral para #Elecciones2018. México, Instituto Nacional Electoral, Disponible en: <https://centralectoral.ine.mx/2018/05/28/define-ine-lista-nominal-y-padron-electoral-para-elecciones2018/>

INE. 2018. Resultados del Voto de los Mexicanos Residentes en el Extranjero Proceso Electoral Federal 2017 - 2018. México, Instituto Nacional Electoral, Disponible en: <https://www.votoextranjero.mx/web/vmre/elecciones2018>

INE. 2019. Mexicanos en el exterior de 11 entidades podrán ejercer su derecho al voto en 2021. México, Instituto Nacional Electoral Sitio, Disponible en: <https://centralectoral.ine.mx/2019/09/30/mexicanos-exterior-11-entidades-podran-ejercer-derecho-al-voto-2021/>

INE. 2021. 33 mil 698 mexicanas y mexicanos residentes en 92 países solicitaron el voto desde el exterior. México, Instituto Nacional Electoral, Disponible en:

<https://centraelectoral.ine.mx/2021/03/12/33-mil-698-mexicanas-y-mexicanos-residentes-en-92-paises-solicitaron-el-voto-desde-el-exterior/>

INE. 2021. Glosario de términos del sistema. México, Instituto Nacional Electoral. Unidad Técnica de Fiscalización Sitio web: Disponible en www.ine.org

INE. 2021. Glosario Electoral – Acciones afirmativas. México, Instituto Nacional Electoral
Disponible en: <https://centraelectoral.ine.mx/2019/10/08/glosario-electoral-acciones-afirmativas/>

INE. 2021. Histórico. México, Instituto Nacional Electoral, Disponible en: <https://www.votoextranjero.mx/web/vmre/historico>

INE. 2021. Mexicanas/os residentes en el extranjero ¿Quién puede votar en México?, México, Instituto Nacional Electoral Sitio, Disponible en: <https://igualdad.ine.mx/igualdad/mexicanos-residentes-en-el-extranjero/>

IEEN. 2021. Lineamientos para el registro de la candidatura migrante en la Lista estatal que presentan los partidos políticos para la Asignación de diputaciones por el principio de representación Proporcional para el proceso electoral local ordinario (2021). Nayarit, México. Instituto Estatal Electoral de Nayarit.

LX Legislatura de Querétaro. 2020. Migrantes podrán votar por candidatos a gobernador desde el extranjero. Querétaro. Congreso del Estado de Querétaro. Disponible en: <http://legislaturaqueretaro.gob.mx/migrantes-podran-votar-por-candidatos-a-gobernador-desde-el-extranjero/>

Marshall Barberán, Pablo. 2011. El derecho a votar desde el extranjero. Revista de Derecho (Valdivia), XXIV (2),139-161. [fecha de Consulta 30 de enero de 2022]. ISSN: 0716-9132. Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=173721505006>

Muñoz Pedraza, Abel. 2016. La ingeniería electoral del sufragio extraterritorial en Chiapas: un análisis de las elecciones de diputado migrante 2012 y 2015. En El voto a distancia. Derechos políticos, ciudadanía y nacionalidad. Experiencias locales. (pp.121-148). México, Eón

Muñoz Pedraza, Abel. 2016b. El voto de los ciudadanos del Distrito Federal residentes en el extranjero 2012: una experiencia *sui generis* en el marco de los procesos

electorales extraterritoriales mexicanos. En *El voto a distancia. Derechos políticos, ciudadanía y nacionalidad. Experiencias locales.* (pp. 89-120). México, Eón

OIM. 2006. *Glosario sobre migración.* Ginebra, Suiza, Organización Internacional para las Migraciones

Orozco, Olivia. 2021. "Cómo trabajará el diputado migrante en Nayarit". Nayarit. Meganoticias. Disponible en: <https://www.meganoticias.mx/tepic/noticia/como-trabajara-el-diputado-migrante-en-nayarit/249165>

Payán, Tony y Schober, Gregory S. 2007. "A brincos y sombrerazos: la gestión política del voto mexicano en el extranjero en la Cámara de Diputados." *NÓESIS. REVISTA DE CIENCIAS SOCIALES*, Vol. 16, núm.31, pp.140-177. ISSN: 0188-9834. Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=85903106>

Periódico Oficial de San Luis Potosí. 2020. Periódico Oficial de San Luis Potosí. San Luis Potosí, Disponible en: [http://www.ceepacslp.org.mx/ceepac/uploads2/files/DECRETO%200703%20LEY%20ELECTORAL%20DEL%20ESTADO%20\(30-JUN-2020\).pdf](http://www.ceepacslp.org.mx/ceepac/uploads2/files/DECRETO%200703%20LEY%20ELECTORAL%20DEL%20ESTADO%20(30-JUN-2020).pdf)

Periódico Oficial Morelos. 2017. Periódico Oficial Morelos. Morelos. Disponible en: <https://periodico.morelos.gob.mx/periodicos/2017/5549.pdf>

Sánchez Esparza, Gilberto, 2020. "El voto extraterritorial en Chihuahua", en *Brújula Ciudadana*. México, Consultada el 30 de enero de 2022, de *Brújula Ciudadana*. Disponible en: <https://www.revistabrujula.org/voto-extraterritorial-en-chihuahua>

Singer Sochet, Martha. 2019. En la ruta hacia el pleno ejercicio de los derechos ciudadanos. La diputación migrante de la CDMX. CDMX: Disponible en: <https://www.revistabrujula.org/ruta-hacia-el-pleno-ejercicio-dere>

Smith, Robert C. 2003. "Migrant Membership as an Instituted Process: Transnationalization, the State and the Extraterritorial Conduct of Mexican Politics", *New York City, International Migration Review*, vol. 37, no. 2.

Torres-Ruiz, René. 2016. *El voto en México: ayer y hoy.* CDMX. Revista Espacios Públicos, Núm. 48, Disponible en: <https://www.redalyc.org/journal/676/67652755002/>.

UMSNH. 2012. "El Voto de los Migrantes Michoacanos en las elecciones para Gobernador del Estado del 2011". Michoacán, México, de Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo Sitio web: Disponible en: <https://www.eumed.net/rev/cccss/20/hmv.html>

Valverde Loya, Miguel Ángel. 2018. El voto de los mexicanos en el exterior: resultados y expectativas. *Norteamérica*, 13(1), 195-214. <https://doi.org/10.20999/nam.2018.a009>



Capítulo 4. Consulta migrante para diputación del estado de Guanajuato

4.1. Consulta a la ciudadanía guanajuatense residente en el extranjero que tramitó su credencial para votar desde el extranjero

4.1.1. Introducción

En los últimos años, en México se ha abierto un debate para definir si las personas migrantes deben conservar sus derechos estando fuera de la unidad político-administrativa, como los derechos político-electorales. Desde 2006, las personas de origen mexicano que residen temporal o permanentemente en el extranjero pueden participar en las elecciones para elegir la presidencia de México.

En tanto, en un tiempo más reciente, la discusión estriba en la representación local de la población que reside en el extranjero. Hasta el momento, después de un amplio debate y de un estudio de viabilidad, en septiembre de 2020, la Ciudad de México publicó los Lineamientos para el registro de la diputación migrante electa por el principio de representación proporcional para el proceso electoral local 2020-2021.

En 2020, las organizaciones Fuerza Migrante A.C. y Comunidad Migrante A.C. presentaron ante el IEEG escritos para analizar la posibilidad de emitir acciones afirmativas en favor de la comunidad migrante. A mediados de 2021, el TEEG dictó sentencia en el juicio para la protección de los derechos político-electorales para que el IEEG dé respuesta de manera fundada a una nueva solicitud de Fuerza Migrante A.C.

En este sentido, se diseñó un instrumento para conocer la opinión de personas originarias del estado de Guanajuato que residen en el extranjero, con la finalidad de contar con su opinión sobre las nuevas formas de participación político electoral de su Estado de origen. Por tal, el presente apartado tiene como objetivo presentar los resultados de la consulta realizada a la población nacida en Guanajuato y que reside en el extranjero, que se llevó a cabo del 6 al 13 de febrero vía correo electrónico.

En los siguientes apartados se presentan los principales resultados de la consulta aplicada a la población originaria del estado de Guanajuato residente en el extranjero. En primer lugar, se describe el universo considerado para la aplicación de la consulta, los principales países de residencia y los municipios de nacimiento de las y los participantes. En segundo, se expone el análisis de las características

sociodemográficas de las personas que respondieron el instrumento, seguido de los antecedentes de voto de las y los guanajuatenses en el extranjero, así como su conocimiento de la política estatal o nacional. Por último, se muestra el estudio sobre la intención de voto y las consideraciones mínimas para la diputación migrante.

4.1.2. Metodología

La metodología propuesta para este estudio parte de utilizar la información disponible del “Procesamiento de trámites en el extranjero, por país consulado y entidad”, en el cual se registra el número de trámites realizados en el extranjero por país y consulado.

Además, estas cifras consideran un aspecto importante, el interés de las y los mexicanos que residen en el extranjero por participar en ejercicios relacionados y vinculados con México (Procesos electorales, procesos de elección popular, consultas etc.), reflejando así la población interesada en estos temas, y de los cuales se obtendría una información más relevante y certera.

Con ello, se eligió realizar un muestreo no probabilístico como un primero de muchos ejercicios que se pueden realizar para obtener información de interés de la ciudadanía mexicana en el extranjero en los procesos electorales de México.

Un muestreo no probabilístico tiene como característica principal que las muestras no son representativas por el tipo de selección, son informales o arbitrarias y, en este caso particular, se basan en supuestos generales sobre la distribución de las variables en la población, es decir la selección de los participantes en la muestra se derivó de la información disponible, sobre las personas que residen en el extranjero y son originarias de Guanajuato.

Otra característica importante es que, en esta técnica los elementos son elegidos a juicio de la persona investigadora y no se conoce la probabilidad con la que se puede seleccionar a cada uno de los individuos.

Este tipo de muestreo se utiliza cuando es imposible o muy difícil obtener la muestra por métodos de muestreo probabilístico, en el caso particular del estudio, la población objetivo se reduce únicamente a las personas que han realizado algún trámite en el extranjero relacionado con un asunto electoral.



Para obtener la muestra, el IEEG realizó el levantamiento de la consulta a través de un muestreo discrecional o un muestreo por juicio, el cual es un método no probabilístico y tiene como objetivo seleccionar una muestra con en base al criterio profesional, la experiencia y el conocimiento de la población frente a la característica que se estudia.

En este caso particular, el IEEG, como institución experta en materia electoral, realizó un levantamiento vía correo electrónico a personas que han realizado trámites previamente y que son las propensas a poder responder dicha consulta.

A través del IEEG y el INE, entre el 6 y 13 de febrero se envió una consulta por correo electrónico a la población residente en el extranjero, de quienes se tenía información para contactar, los cuales ascendieron a 1 319 personas. Del total de correos enviados, se obtuvo una participación de 156 consultas que decidieron libremente emitir su opinión respecto a las nuevas formas de participación político electoral de Guanajuato.

4.1.3. Características sociodemográficas

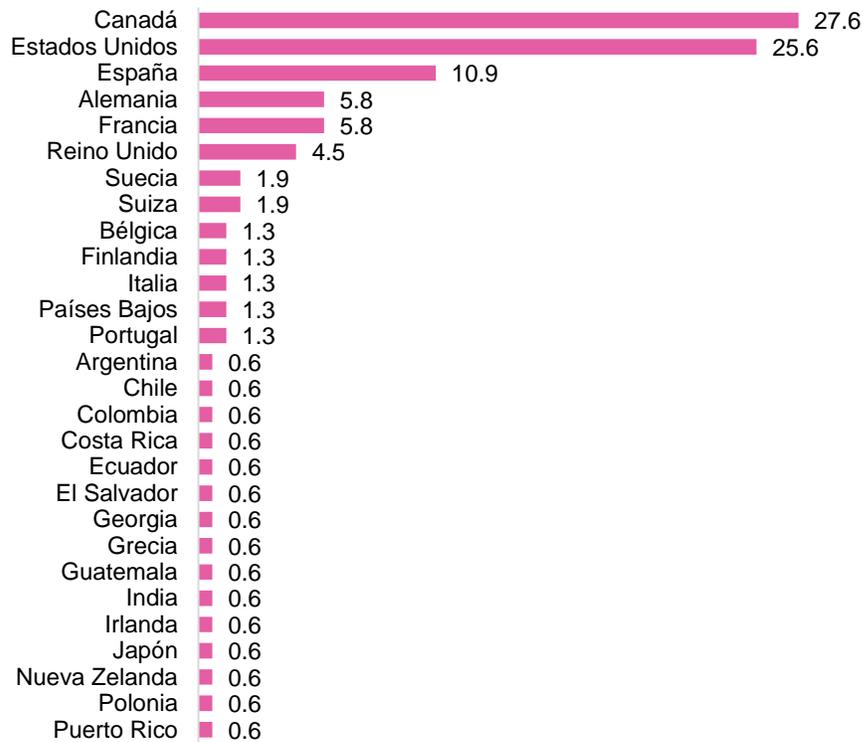
a) Participación según lugar de residencia actual y municipio de origen

Del total de personas que participaron en la consulta, los principales países de residencia actual fueron: Canadá (43 personas, 27.6%), Estados Unidos (40 personas, 25.6%) y España (17 personas, 10.9%). Estos tres países concentraron 64.1% de la participación de personas que respondieron la consulta (gráfica 1).

Destaca que, más de la mitad de las personas que respondieron reside actualmente en Norteamérica (Canadá y Estados Unidos). Los resultados son coincidentes con los datos del CONAPO (2020), en los que sobresale Estados Unidos como el principal país de residencia extranjera de la población mexicana (97 de cada 100).



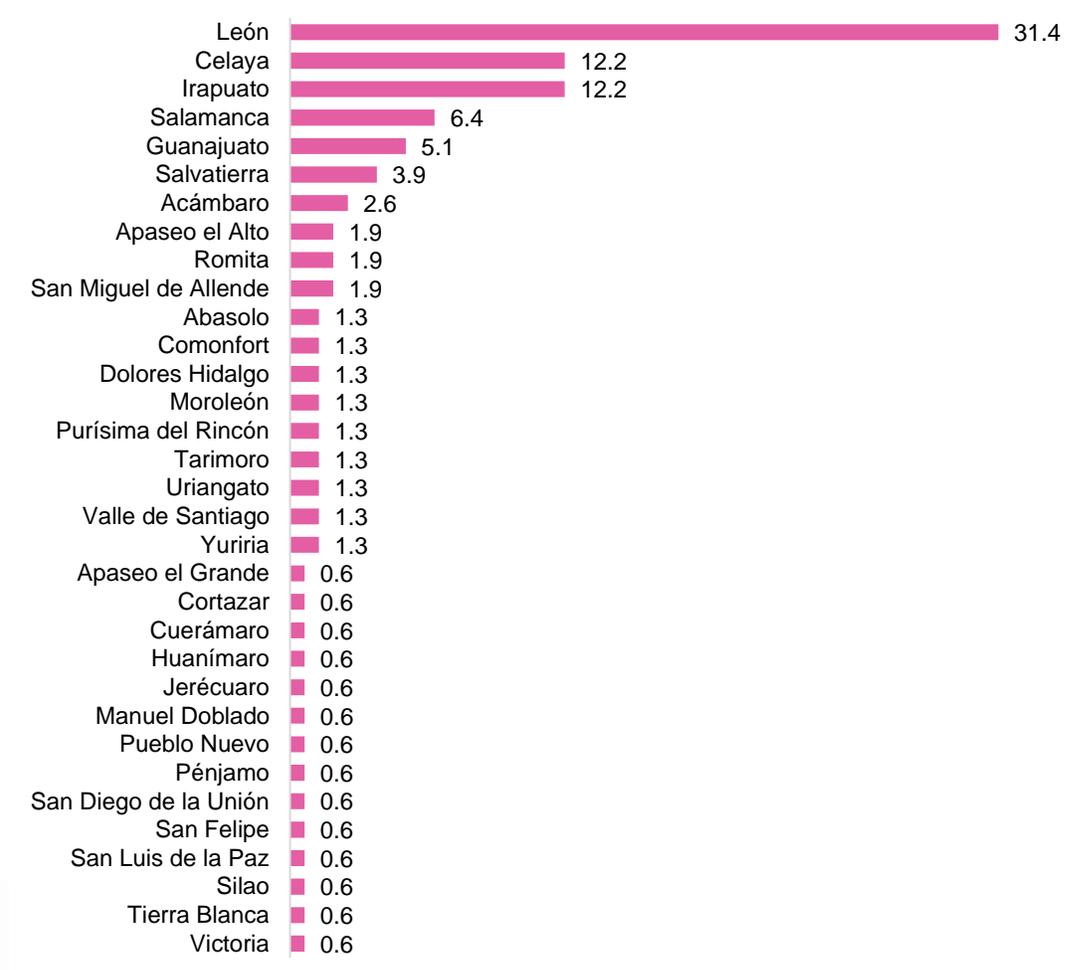
Gráfica 1. Distribución porcentual de las personas consultadas según país de residencia



Fuente: IEEG, Consulta sobre la figura de la Diputación Migrante, 2022.

En cuanto a los municipios de nacimiento de la población guanajuatense emigrante, la gráfica 2 muestra que, poco más de dos terceras partes de las personas que respondieron la consulta nacieron principalmente en cinco municipios: León (31.4%), Celaya (12.2%), Irapuato (12.2%), Salamanca (6.4%) y Guanajuato (5.1%). De acuerdo con el panorama migratorio (incluido en este documento), estos se encuentran entre los municipios con mayores porcentajes de población emigrante.

Gráfica 2. Distribución porcentual de las personas consultadas según municipio de nacimiento en Guanajuato



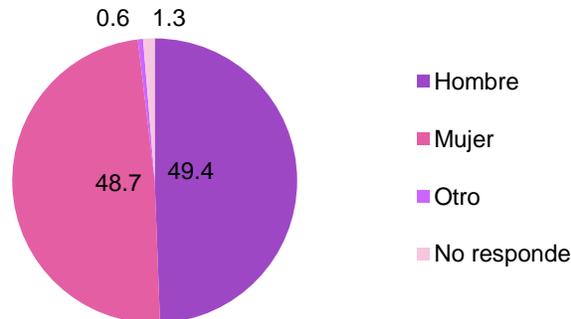
Fuente: IEEG, Consulta sobre la figura de la Diputación Migrante, 2022.

b) Características sociodemográficas de las personas participantes

La distribución de la población emigrante mexicana consultadas es muy simétrica, 48.7% son mujeres, 49.4% hombres y casi 2% indicó la opción otro o no respondió la pregunta (gráfica 3). Para la población de participantes, se mantiene la tendencia de un predominio de hombres que reside en el extranjero; sin embargo, destaca la gran participación femenina.



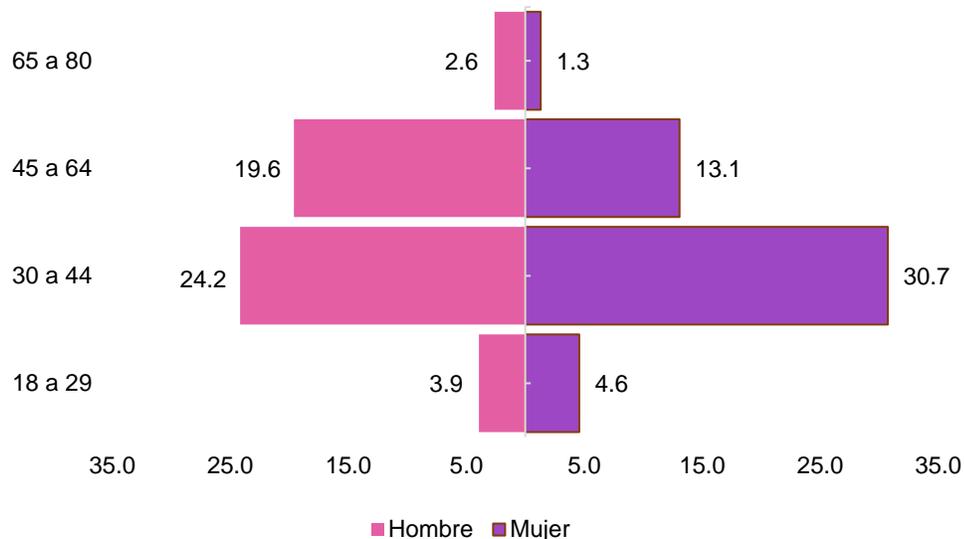
Gráfica 3. Distribución porcentual de las personas consultadas según sexo



Fuente: IEEG, Consulta sobre la figura de la Diputación Migrante, 2022.

En la gráfica 4, se muestra la distribución por grupos de edad y sexo de las personas consultadas, 62.8% se encuentra entre los 18 y 44 años. Lo cual indica que hubo una mayor participación de población relativamente joven y en edad laboral. Por sexo, se observa que aproximadamente 7 de cada 10 mujeres tiene menos de 45 años, proporción superior comparado con los hombres (5.5 de cada 10).

Gráfica 4. Estructura por edad de las personas consultadas

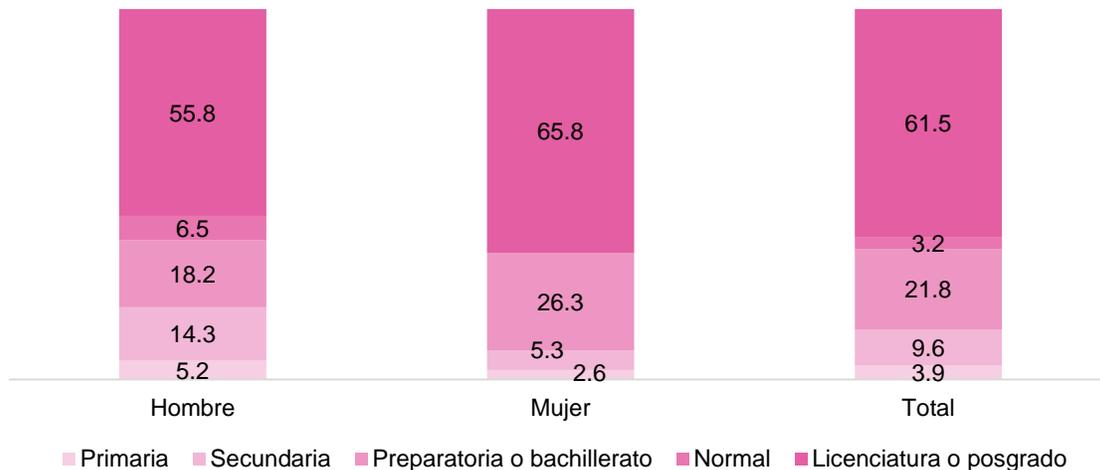


Fuente: IEEG, Consulta sobre la figura de la Diputación Migrante, 2022.

Por nivel de escolaridad, los resultados muestran que se presentó una mayor participación de población con estudios de nivel superior: 61.5% de la población que respondió el cuestionario tiene al menos licenciatura (gráfica 5). Al analizar el nivel de escolaridad por sexo, es mayor la cantidad de mujeres con licenciatura o posgrado (65.8%) que hombres con el mismo nivel (55.8%). Resultado que coincide con la

población emigrante, en donde la mayor población con estudios de nivel superior está mayor representada entre la población femenina.

Grafica 5. Distribución porcentual de las personas consultadas según nivel de escolaridad, por sexo.



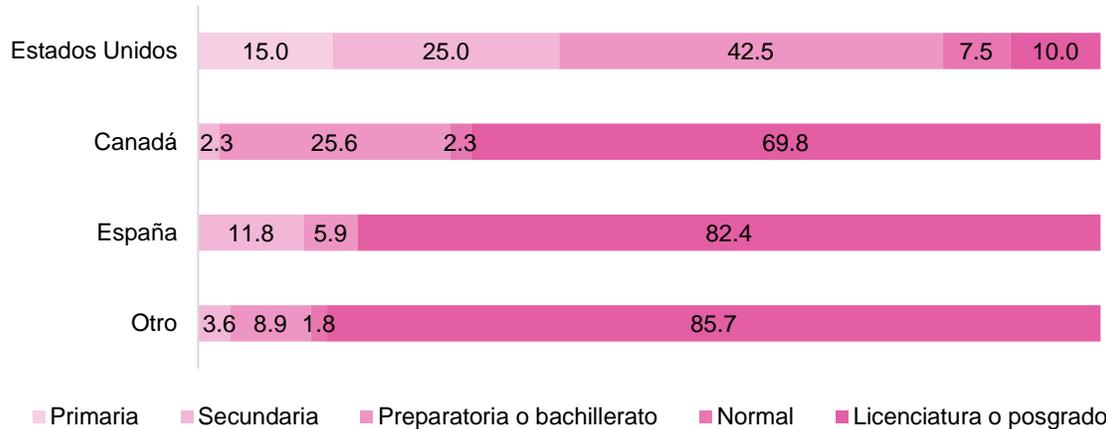
Fuente: IEEG, Consulta sobre la figura de la Diputación Migrante, 2022.

El lugar de residencia y el nivel de escolaridad permite pensar que, las y los participantes que residen en Canadá o España pudieron haber emigrado por motivos educativos; mientras que, la emigración a Estados Unidos, con un menor nivel de escolaridad, pudo haber sido por motivos laborales y mejores condiciones económicas para la persona emigrante y su familia. Muy específicamente, la diferencia de los destinos según motivo de emigración y sexo se sabe que, en el caso de las mujeres, suelen migrar con mayores niveles educativos a otros destinos distintos de Estados Unidos en mayor medida que los varones.

Aunque, como apunta Rodríguez (2019) y los datos más recientes de encuestas como la Encuesta Nacional de la Dinámica Demográfica y el Censo de Población y Vivienda, si bien, los flujos migratorios de mexicanos hacia Estados Unidos se han dado por razones económicas, es importante destacar, otros factores de la migración como los culturales, sociales y la reunificación familiar y la violencia.

Más de la mitad de las personas consultadas que reside en Canadá o España tienen licenciatura o posgrado, en contraste con la población que reside en Estados Unidos, 10% (gráfica 6). Lo anterior se debe en parte a que, como los datos de la EVGE (2019) lo muestran, hay una mayor proporción de guanajuatenses que continúan estudiando en los países donde residen y particularmente en niveles superiores y de posgrado.

Gráfica 6. Distribución porcentual de las personas consultadas según nivel de escolaridad, por lugar de residencia.



Fuente: IEEG, Consulta sobre la figura de la Diputación Migrante, 2022.

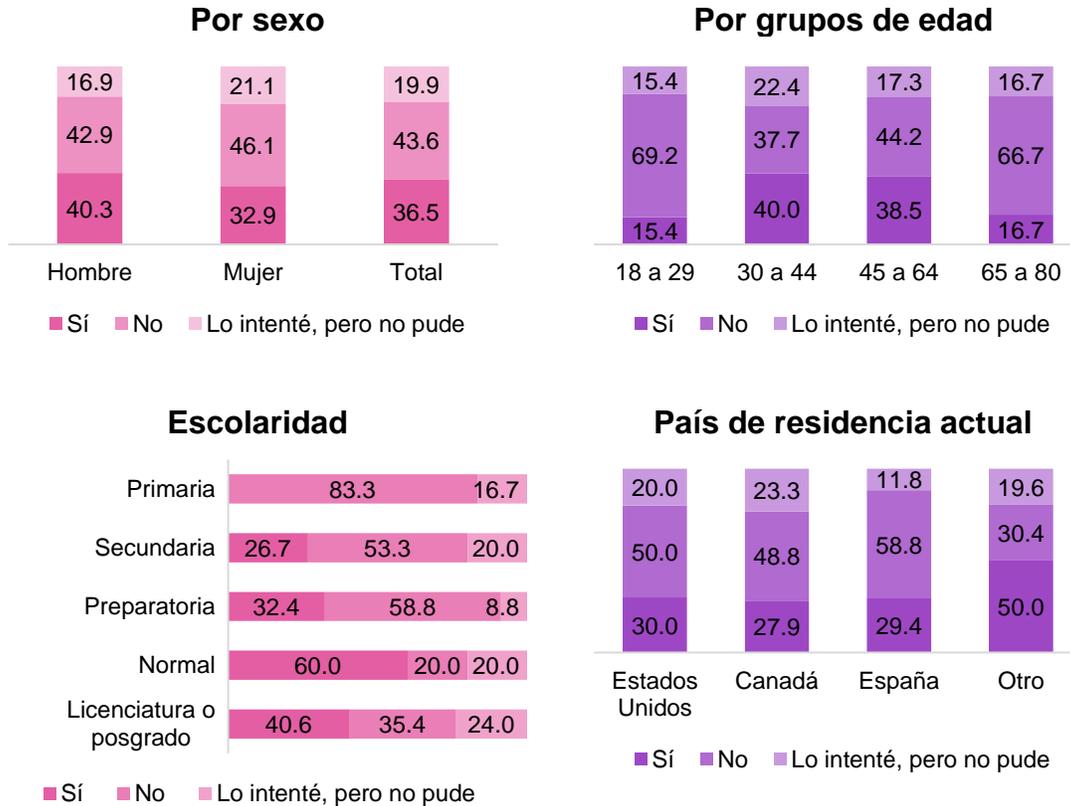
4.1.4. Cultura política

a) Antecedentes de voto exterior

Respecto a la pregunta “¿Ha votado desde el extranjero?”, 37% de las y los participantes contestó que sí, 44% no lo había hecho, así como un importante 20% lo intentó, pero no pudo concluirlo. Por medio del instrumento no podemos conocer las causas de porque algunas personas no lo pueden concluir, sin embargo, algunos estudios (Tacher, 2020) indican algunas recomendaciones para mejorar el mecanismo de elección y con ello, incrementar el porcentaje de votantes en el extranjero; entre ellos, abonar por un documento de identidad único además de la adopción de procedimientos de votación mixto.

Respecto a las características sociodemográficas, se observa una mayor participación entre los hombres y entre la población con un rango de edad entre 30 y 64 años, así como entre quienes tienen estudios equivalentes o de escuela normal o superior. Según el país de residencia, en los Estados Unidos se observó una mayor participación e intenciones de ir a votar seguido de quienes se encuentran en España y Canadá (gráfica 7).

Grafica 7. Distribución porcentual de las personas consultadas según antecedente de voto exterior, por sexo, edad, escolaridad y país de residencia actual

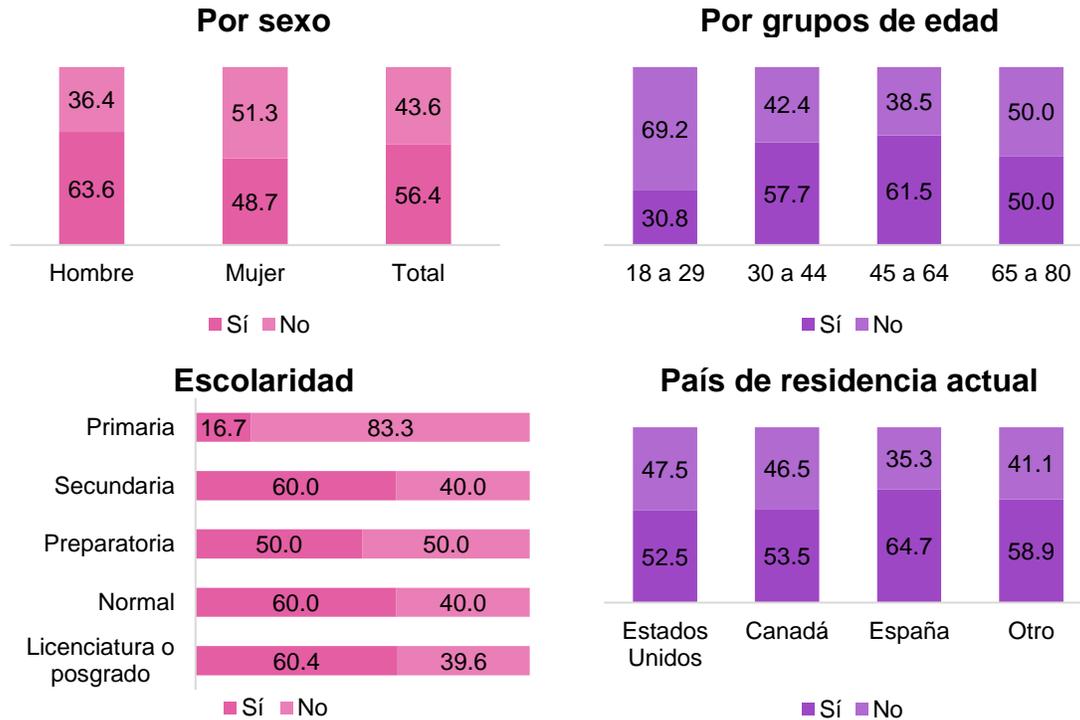


Fuente: IEEG, Consulta sobre la figura de la Diputación Migrante, 2022.

b) Conocimiento de la política estatal o nacional

En lo que concierne a la pregunta “¿Está enterado de la política del estado de Guanajuato?”, 56.4% de la población consultada respondió que sí. Por características sociodemográficas, son más los hombres y las personas entre 45 a 64 años quienes declaran estar mayormente enterados. Por nivel de escolaridad, a partir de contar con estudios de secundaria en adelante declaran estar enterados de la política con una distribución similar, en promedio 6 de cada 10. Por su parte, el universo captado según país de residencia no hace diferencia para estar pendiente de los asuntos públicos de México.

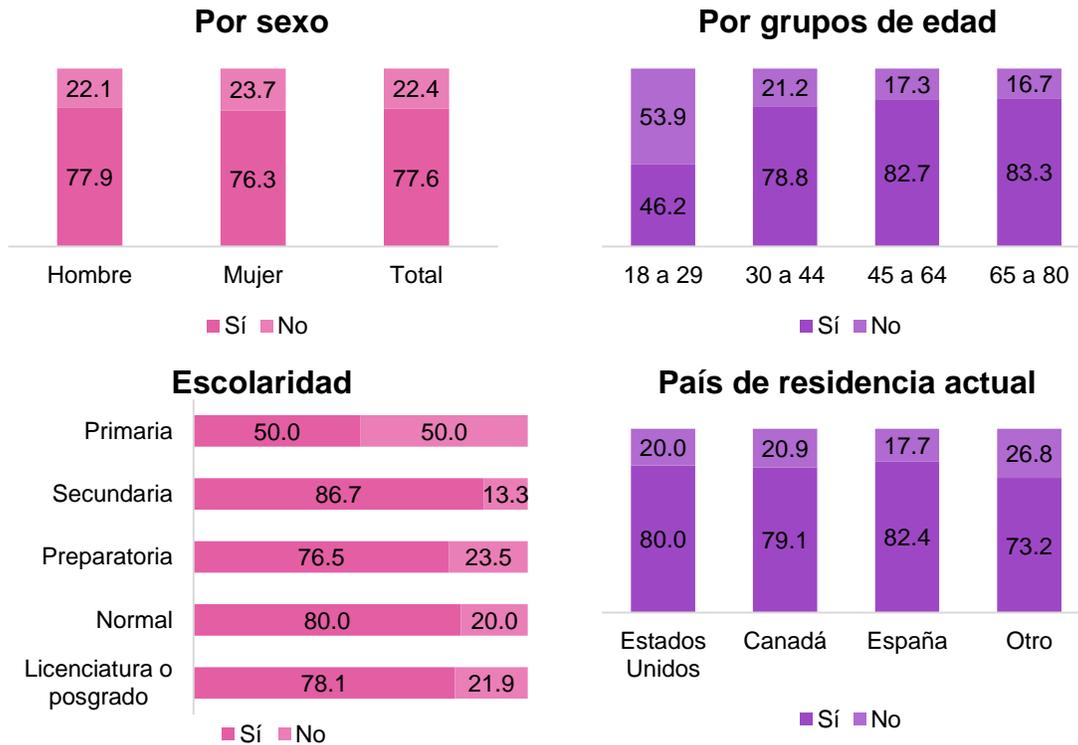
Grafica 8. Distribución porcentual de las personas consultada según conocimiento de la política del estado de Guanajuato, por sexo, edad, escolaridad y país de residencia actual



Fuente: IEEG, Consulta sobre la figura de la Diputación Migrante, 2022.

Respecto a la política del país, la mayoría de las personas consultadas (77.6%) mencionó consultar las noticias al menos una vez por semana; principalmente las personas de 30 años o más, con una escolaridad a partir de secundaria e independientemente donde residan. Este resultado coincide con lo documentado sobre los guanajuatenses que hablan de asuntos de interés nacional también presentan un comportamiento de interés a los temas políticos (Rodríguez, 2021). En la ENVE (2019), las y los guanajuatenses respondieron que casi nunca y solo algunas veces dejan de poner atención cuando se tocan temas políticos. Por lo que, probablemente la población de la entidad son ciudadanos informados que están involucrados con temas políticos.

Gráfico 9. Distribución porcentual de las personas consultadas según conocimiento de la política de México, por sexo, edad, escolaridad y país de residencia actual.



Fuente: IEEG, Consulta sobre la figura de la Diputación Migrante, 2022.

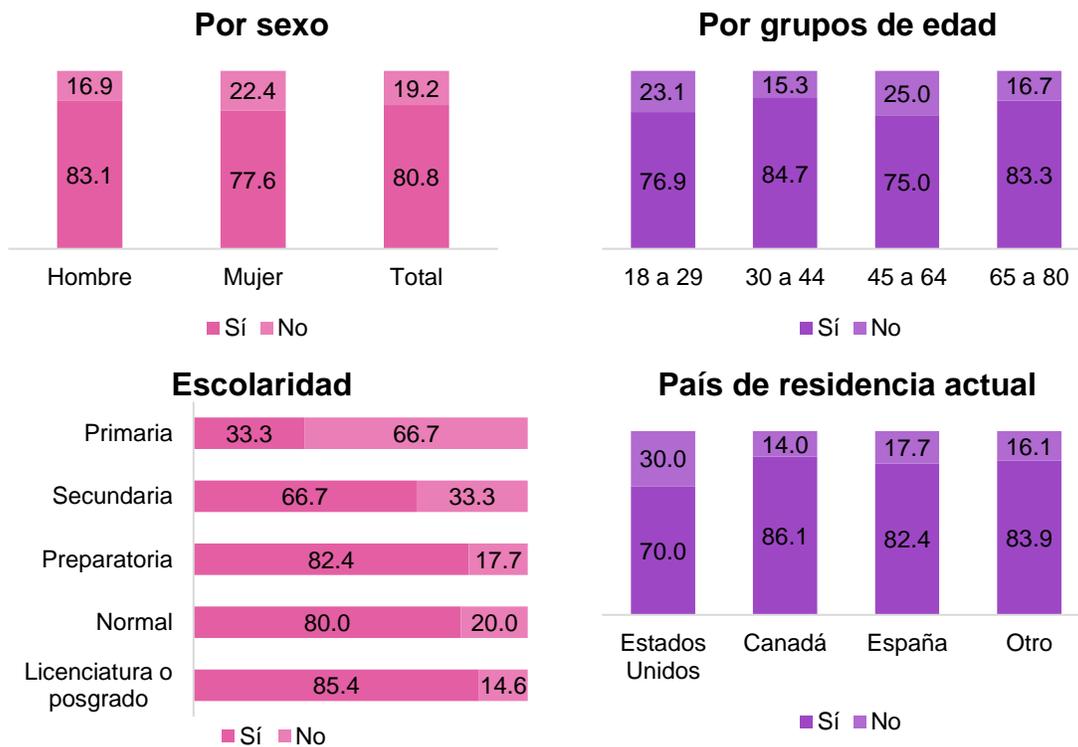
4.1.5. Intención de voto

Como se muestra en la gráfica 10, en relación con la pregunta “¿Ya activó su credencial para votar del INE, tramitada desde el extranjero?”, 81% de las personas consultadas mencionó haber activado su credencial para votar, con lo cual cumple con uno de los requisitos para poder ejercer su voto en caso de que se realizara el proceso electoral para diputación migrante. Por característica sociodemográfica, los grupos de edad de 18 a 29 años y de 45 a 64 años, presentan los porcentajes más bajos de activación, respecto al resto de los grupos. Por nivel de escolaridad y país de residencia, se aprecia que es mayor el porcentaje de activación en las personas con licenciatura o más y que residen en Canadá o España.

Lo anterior, va acorde con lo mencionado previamente, que en dichos países se puede estar dando más de una emigración por motivos educativos y, por tanto, podrían tener

mayor conocimiento de sus derechos político-electorales. Al parecer sigue existiendo una relación positiva entre un mayor nivel de estudios de las y los guanajuatenses con el interés de votar, (como en las pasadas elecciones del 2018), particularmente para los que residen en un país distinto a los Estados Unidos (Rodríguez, 2021).

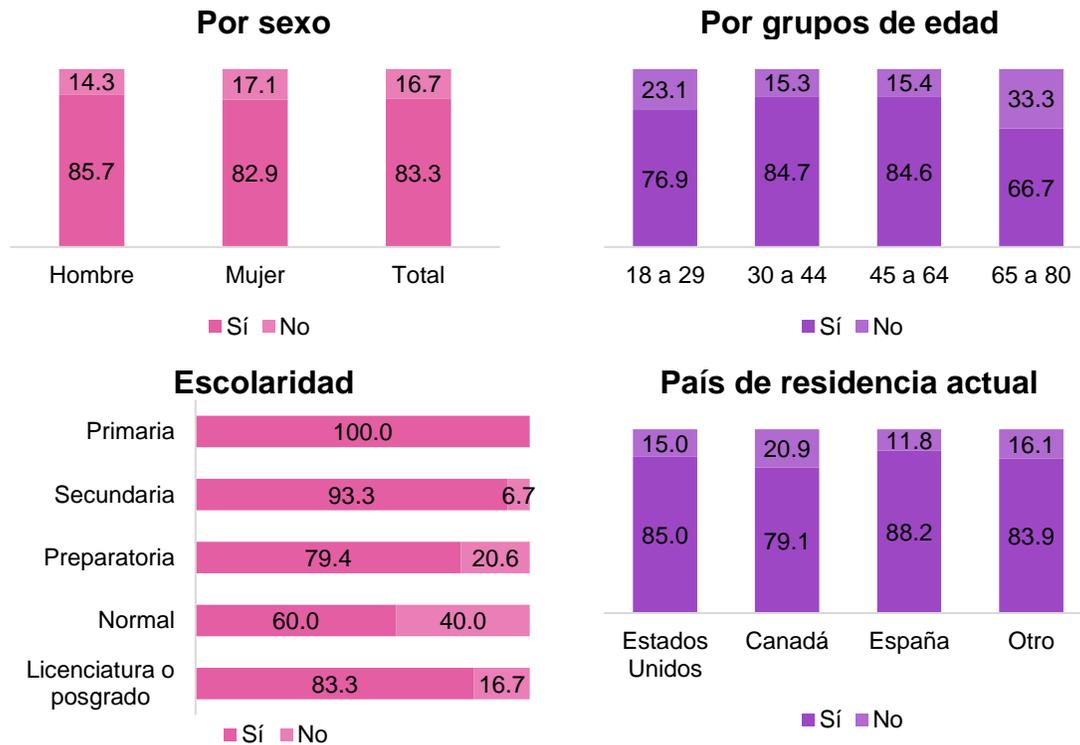
Gráfica 10. Distribución porcentual de las personas consultadas según activación de credencial para votar, por sexo, edad, escolaridad y país de residencia actual



Fuente: IEEG, Consulta sobre la figura de la Diputación Migrante, 2022.

Ahora bien, 83.3% de las personas consultadas están interesadas en contar con una persona que en el congreso local represente a quienes residen en el extranjero; tanto hombres como mujeres, personas de entre 30 y 64 años, principalmente quienes residen en España (88.2%) o en Estados Unidos (85%). Destaca que, las personas más interesadas en contar con esta figura son quienes tienen menor nivel de escolaridad: primaria (100%) o secundaria (93.3%) (gráfica 11).

Gráfica 11. Distribución porcentual de las personas consultadas según importancia de una diputación migrante, por sexo, edad, escolaridad y país de residencia actual



Fuente: IEEG, Consulta sobre la figura de la Diputación Migrante, 2022.

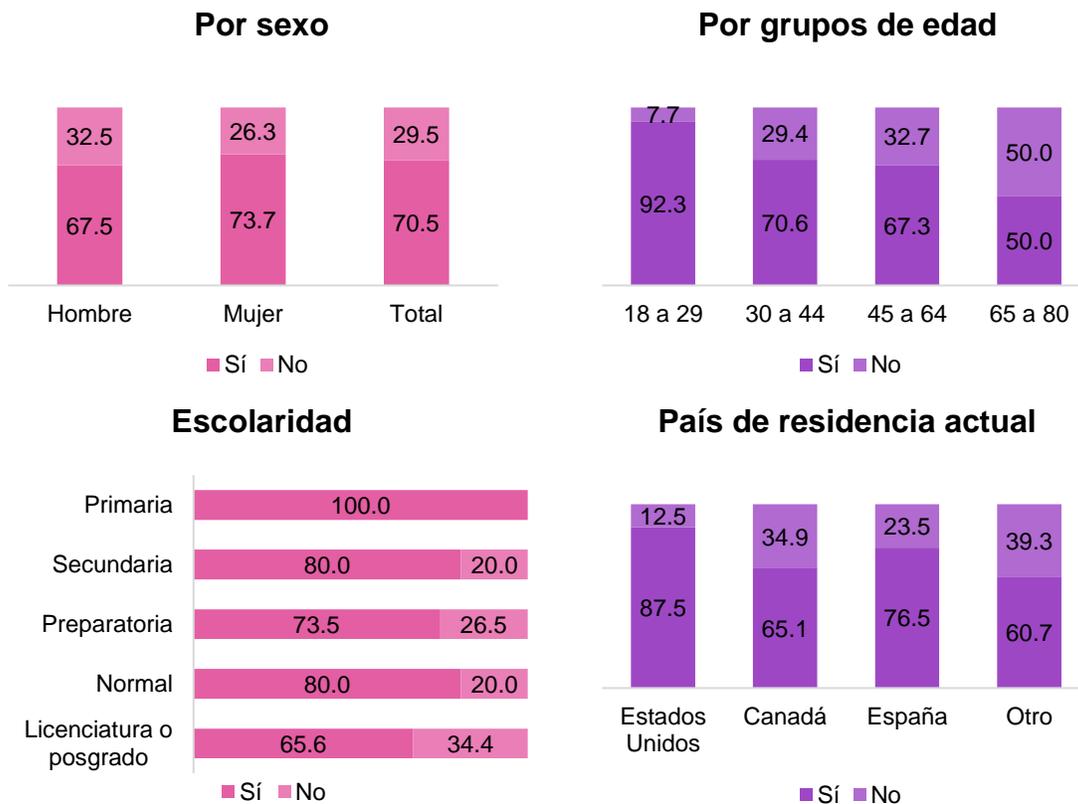
4.1.6. Sobre diputación migrante

Respecto a si consideran necesario que quien se postule como diputado o diputada migrante deba ser miembro de alguna organización cívica, federación, club de paisanos o algún tipo de grupo organizado de mexicanas y mexicanos en el extranjero, 7 de cada 10 personas consultadas respondió que si debe ser uno de los requisitos. Por características sociodemográficas, las mujeres (73.7%), la personas de 18 a 29 años (92.3%), las de menor nivel educativo (100%) y las que residen en Estados Unidos (87.5%), son las más interesadas en que se considere la pertenencia a algún grupo.

El resultado puede explicarse debido a los resultados obtenidos por la ENVE (2019), del total de participantes se observó que 47.6% de las y los guanajuatenses participan en alguna OSC (tanto residentes de Estados Unidos como de otros países); mientras

que el 52.4% no lo hace. Esto indica que probablemente hay un porcentaje considerable que tiene alguna membresía con alguna organización civil.

Gráfica 12. Distribución porcentual de las personas consultadas según requisito sobre la pertenencia a algún tipo de grupo organizado de mexicanas y mexicanos en el extranjero para quien postule como diputado o diputada migrante, por sexo, edad, escolaridad y país de residencia actual.



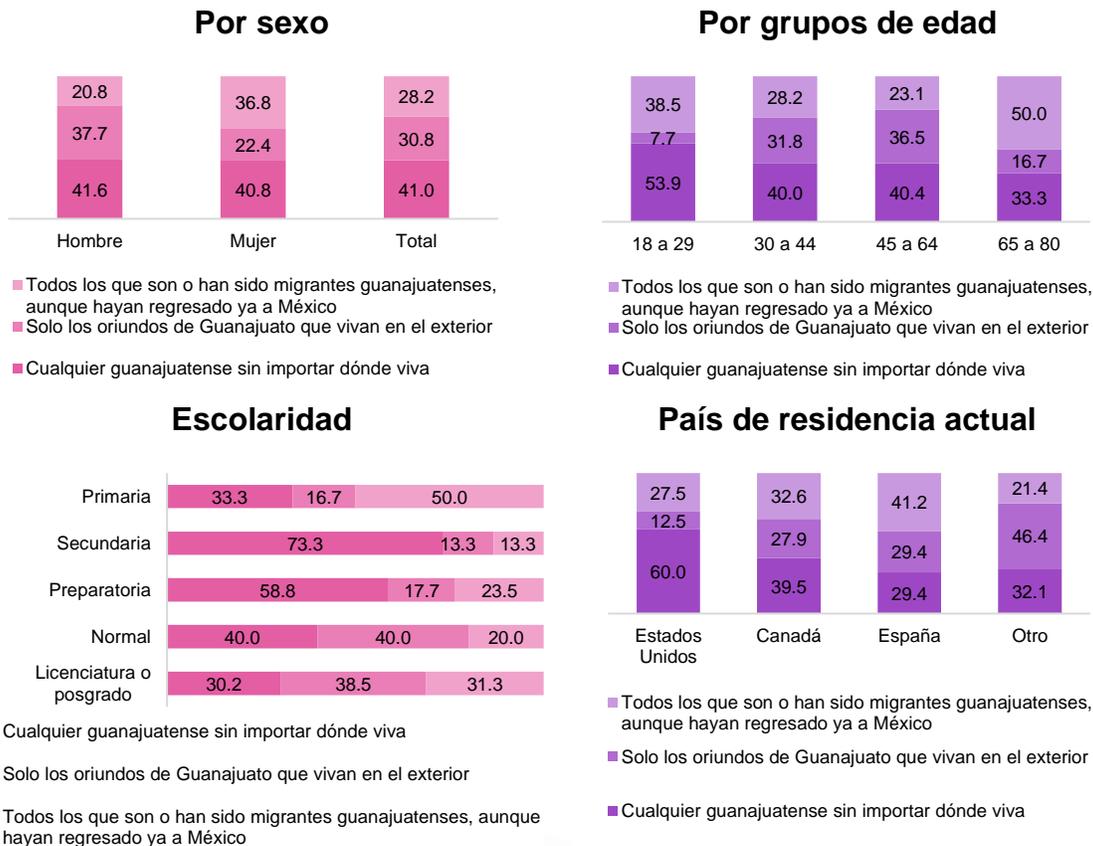
Fuente: IEEG, Consulta sobre la figura de la Diputación Migrante, 2022.

En cuanto a la opinión de quiénes deberían o podrían ejercer su derecho a votar por una figura de diputación migrante, 40% considera que cualquier guanajuatense sin importar dónde viva, 30.8% mencionó que sólo las personas de Guanajuato que residen en el extranjero y el resto, 28.2% opina que todos los que son o han sido migrantes.

Cuando se considera la opinión según características sociodemográficas, los resultados son contrastantes; mientras que para las mujeres la segunda opción con más respuestas es que quienes son o han sido migrantes (36.8%), los hombres consideran como segunda opción que sólo los oriundos de Guanajuato que residen en

el exterior. Entre la población joven, de 18 a 29 años, la mayoría (53.9%) cree que cualquier guanajuatense sin importar dónde viva, opinión que también comparte la mayoría de quienes tienen la secundaria como nivel de escolaridad y entre quienes residen en Estados Unidos.

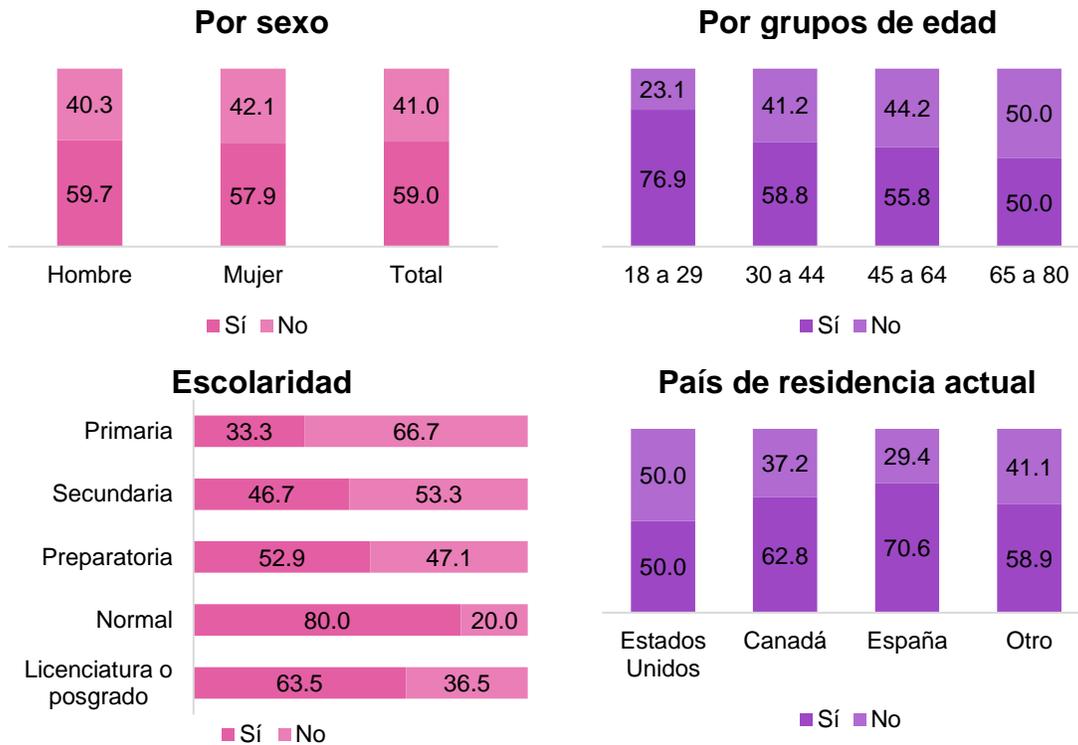
Gráfica 13. Distribución porcentual de las personas consultadas según quien debe ser candidata o candidato para la diputación migrante, por sexo, edad, escolaridad y país de residencia actual



Fuente: IEEG, Consulta sobre la figura de la Diputación Migrante, 2022.

En la pregunta sobre el tiempo de residencia en el extranjero debería ser un requisito, la mayoría de las personas consultadas considera que sí (59%). Esta tendencia se mantiene tanto en hombres como en mujeres, y es más marcada entre la población de 18 a 29 años, o quienes tienen altos niveles de escolaridad. Se considera que esta tendencia responde a la necesidad de las y los votantes de quien les represente tenga el mismo nivel de experiencia viviendo fuera del país y, por lo tanto, conozca las experiencias que esto conlleva (Álvarez & Álvarez, 2018).

Gráfica 14. Distribución porcentual de las personas consultadas según requisito de tiempo de residencia en el extranjero del candidato o candidata a una diputación migrante, por sexo, edad, escolaridad y país de residencia actual



Fuente: IEEG, Consulta sobre la figura de la Diputación Migrante, 2022.

Para la pregunta: “¿Cuánto tiempo de vivir en el extranjero considera que es necesario para poder representar a las y los guanajuatenses en el extranjero?”, 36.5% de los consultados contestó que el tiempo que se tenga de vivir en el extranjero no importa, seguido de quienes opinan que el representante debe haber vivido en el extranjero por un periodo de más de 5 años (35.3%) y finalmente, y con un menor porcentaje 28.2% indicaron que deben tener por lo menos 2 años de vivir en el extranjero. Dicha pregunta y las respuestas proporcionadas son importantes en la medida en que la legislación establece un tiempo de residencia en la entidad como requisito para las y los postulantes.

La mayoría de las personas que consideraron que el tiempo no importa fueron las personas adultas de entre 65 y 80 años (66.7%), también personas con un nivel de escolaridad de secundaria y con residencia actual en los Estados Unidos (50.0%). Las

características sociodemográficas de quienes les parece un requisito importante el tiempo de residencia son: hombres, entre las edades de 30 a 44 años (30.4%), con niveles de escolaridad superior y con residencia en Canadá (41.9%).

Gráfica 15. Distribución porcentual de las personas consultadas según años de residencia en el extranjero del candidato o candidata a una diputación migrante, por sexo, edad, escolaridad y país de residencia actual

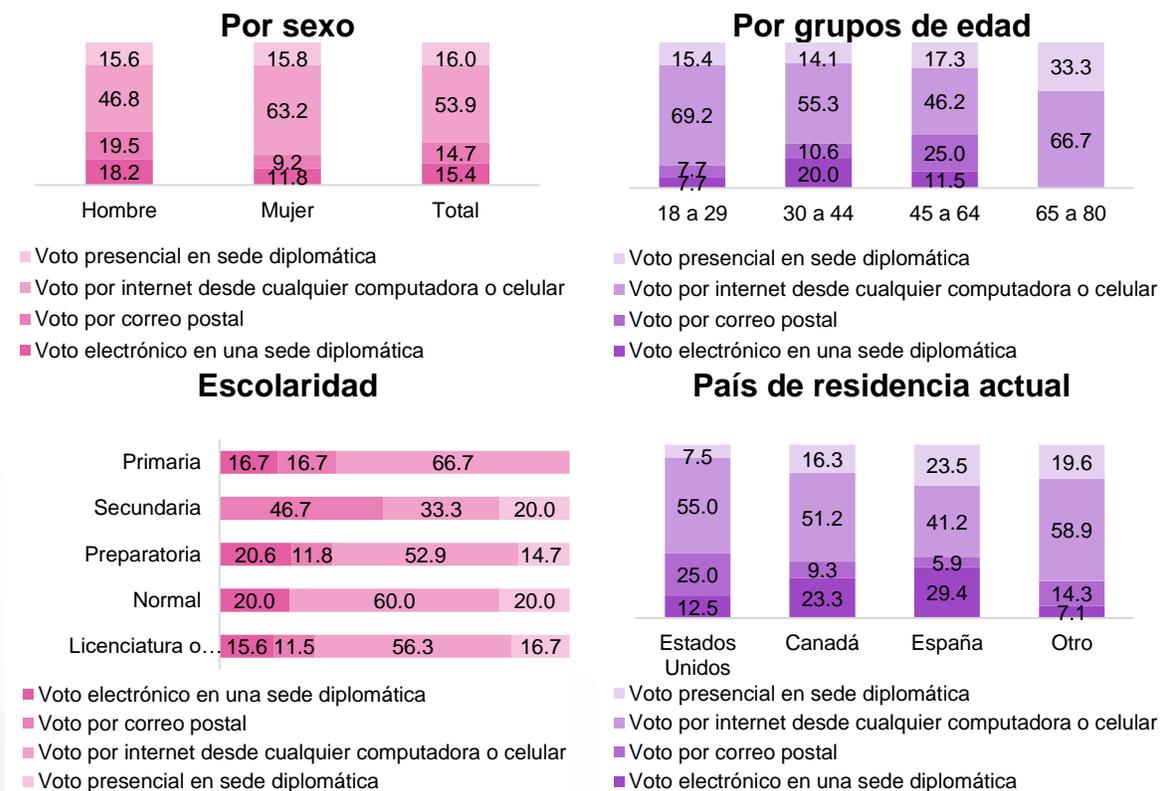


Fuente: IEEG: Consulta sobre la figura de la Diputación Migrante, 2022.

Además, se les preguntó con base a su experiencia: “¿Cuál medio de votación desde el extranjero le parece a usted que debería usarse?” 53.9% contestó que el voto debería realizarse por internet desde cualquier computadora o celular, las características sociodemográficas entre quienes eligieron esta opción son en su mayoría mujeres (63.2%), personas con un rango de edad de entre los 18 y 29 años (69.2%) seguido de 65 a los 80 años (66.7%), con escolaridad primaria (66.7%) y media superior (normal, 60.0%).

La experiencia de la votación del 2018 dejó observar la facilidad para enviar el voto, en general, fue considerada como una actividad en su mayoría fácil de realizar (Rodríguez, 2021) Sin embargo, esta aprobación del voto por internet desde cualquier computadora o celular por parte de las y los guanajuatenses en el exterior es importante que se considere, pues, aunque existe una brecha generacional importante entre los dos grupos de personas interesadas, es visible que ambos han experimentado la comodidad de realizar este ejercicio a través de la tecnología disponible, sin traslados ni papeleo.

Gráfica 16. Distribución porcentual de las personas consultadas según medio de votación que debería usarse, por sexo, edad, escolaridad y país de residencia actual



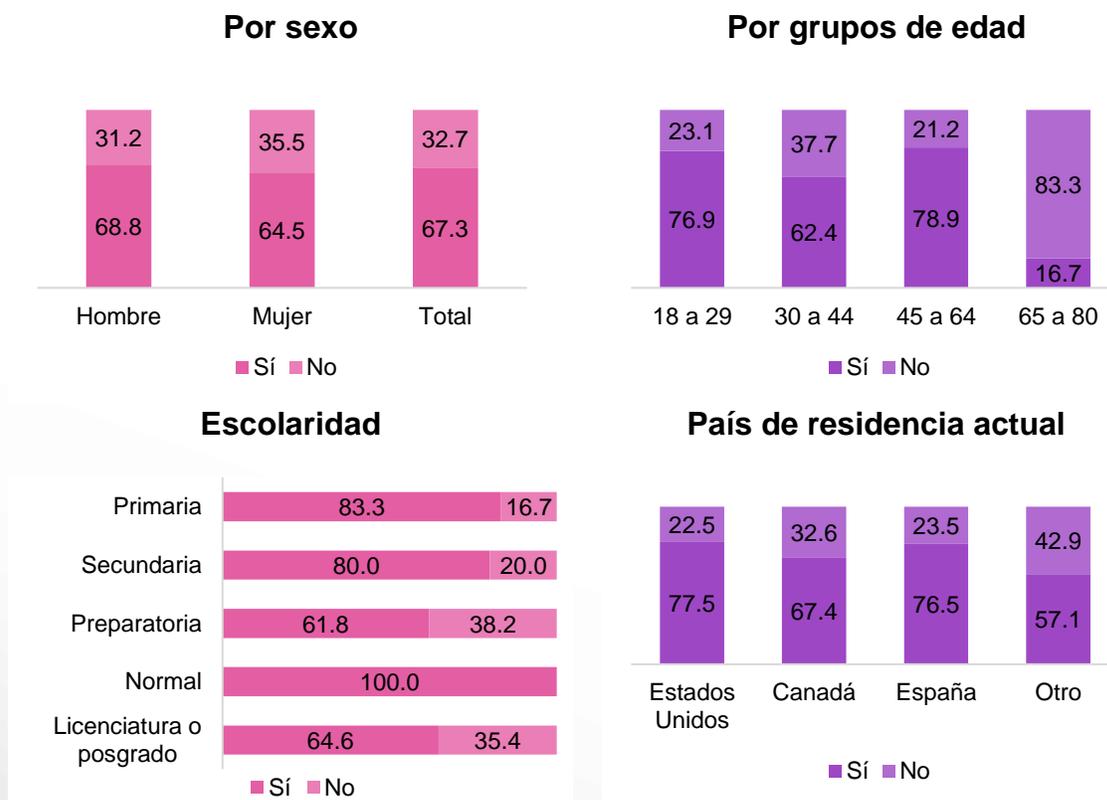
Fuente: IEEG, Consulta sobre la figura de la Diputación Migrante, 2022.

En cuanto a: “¿Le parece importante que pudiera haber candidatos y candidatas, que radican en el extranjero que representen a las distintas regiones y municipios del estado de Guanajuato?”, 67.3% contestó que sí, sin embargo, las cifras muestran que esta opinión es distinta entre las personas del rango de edad de 65 y 80 años, en su mayoría contestaron que no (83.3%). El nivel de escolaridad entre quienes sí consideran importante la existencia de candidatos que residan en el extranjero y que representen

a las distintas regiones y municipios, es la primaria (83.3%) seguido de la normal (100%) y que viven en los Estados Unidos (77.5%).

En este sentido, la importancia de la diversidad en la entidad según regiones o municipios es predominante entre las personas que respondieron el instrumento. De acuerdo con datos del CONEVAL (2016-2020), 4.5% de la población en la entidad se encuentra en condición de pobreza extrema, incrementado en el último bienio, lo que lo hace una entidad con altas desigualdades y diversos retos, entre otras variables según la región.

Gráfica 17. Distribución porcentual de las personas consultadas según opinión sobre el diputado o diputada resida en el extranjero y represente a las distintas regiones y municipios de la entidad, por sexo, edad, escolaridad y país de residencia actual

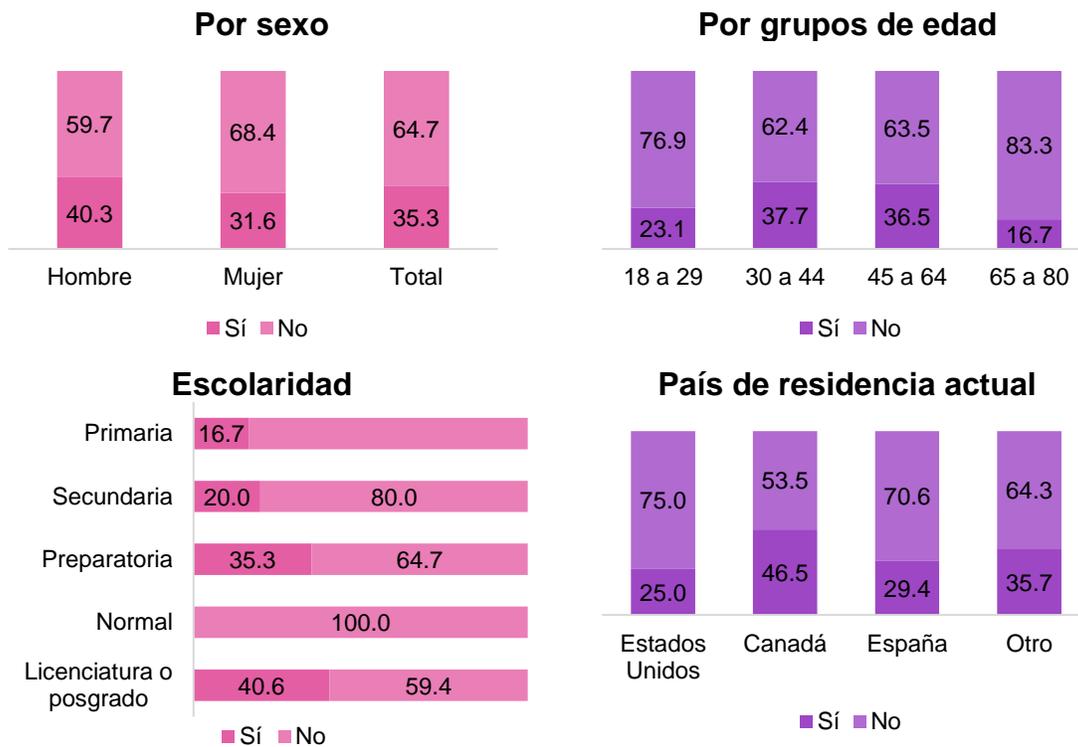


Fuente: IEEG, Consulta sobre la figura de la Diputación Migrante, 2022.

En la última pregunta: “¿Sabe usted cuándo serán las próximas elecciones en el estado de Guanajuato?” 64.7% desconoce cuándo se realizará dicho evento, entre las personas que respondieron que sí la mayoría son hombres, entre los grupos de edad entre 30 a 44 años (37.7%), con escolaridad de licenciatura o posgrado (40.6%) y

principalmente con residencia en Canadá (46.5%). Sin duda este es un nicho importante para las instituciones mexicanas en el extranjero, para dar difusión y/o incentivar en mayor medida la comunicación entre los connacionales guanajuatenses sobre los eventos político-electorales.

Gráfica 18. Distribución porcentual de las personas consultadas según conocimiento de las próximas elecciones en el Estado de Guanajuato, por sexo, edad, escolaridad y país de residencia actual.



Fuente: IEEG, Consulta sobre la figura de la Diputación Migrante, 2022.

4.1.7. Resultados

- Los principales países de residencia de la población que respondió el instrumento fue Canadá (43 personas, 27.6%), Estados Unidos (40 personas, 25.6%) y España (17 personas, 10.9%);
- Dos terceras partes de las personas consultadas nacieron principalmente en cinco municipios: León (31.4%), Celaya (12.2%), Irapuato (12.2%), Salamanca (6.4%) y Guanajuato (5.1%);

- 48.7% son mujeres, 49.4% hombres y casi 2% indicó la opción otro o no respondió la pregunta;
- Hubo una mayor participación de población con estudios de nivel superior, 61.5% que respondió tiene al menos licenciatura;
- 37% de las y los participantes contestó que sí que ha votado desde el extranjero, 44% no lo había hecho y 20% lo intentó, pero no pudo concluir el proceso;
- 56.4% respondió estar enterada de la política de Guanajuato;
- 77.6% mencionó consultar las noticias al menos una vez por semana, principalmente las personas de 30 años o más, con una escolaridad a partir de secundaria e independientemente donde residan;
- 81% de las personas consultadas mencionó haber activado su credencial para votar tramitada desde el extranjero;
- 83.3% de las personas consultadas están interesadas en contar con una persona que en el congreso local represente a quienes residen en el extranjero;
- 7 de cada 10 personas consideran necesario que quien se postule como diputado o diputada migrante deba ser miembro de alguna organización cívica, federación, club de paisanos o algún tipo de grupo organizado de mexicanas o mexicanos en el extranjero;
- 40% considera que cualquier guanajuatense sin importar dónde viva debería o podría ejercer su derecho a votar por una figura de diputación migrante, 30.8% mencionó que sólo las personas de Guanajuato que residan en el extranjero y el resto, 28.2%, opina que todos los que son o han sido migrantes;
- 59% de las personas consultadas considera que el tiempo de residencia en el extranjero debería ser un requisito;
- 36.5% de las y los consultados contestó que el tiempo que se tenga de vivir en el extranjero no importa, seguido de quienes opinan que el representante debe haber vivido en el extranjero por un periodo de más de 5 años (35.3%) y 28.2% de tener por lo menos dos años fuera del país;
- 53.9% contestó que el voto debería realizarse por internet desde cualquier computadora o celular;
- 67.3% contestó que le parece importante que pudiera haber candidatos y candidatas que radican en el extranjero que representen a las distintas regiones y municipios del estado de Guanajuato;
- 64.7% desconoce cuándo serán las próximas elecciones en el estado de Guanajuato.

4.1.8. Consideraciones finales

Con base en los resultados del ejercicio, es notable la participación de la población de Guanajuato, dado el poco tiempo que estuvo expuesto el instrumento. La participación de quienes radican en Canadá fue muy importante, no obstante, de ser el segundo país de destino de los connacionales, seguido de quienes respondieron desde Estados Unidos, así como de quienes residen en España, Alemania y Francia. Así mismo, es de destacar la participación de personas con una escolaridad profesionista y más, así como una igualdad entre hombres y mujeres. Sin duda mucho se debe a la participación de quienes se encuentran en otros países distintos a Estados Unidos, así como, a los motivos de la migración de este grupo, entre ellos, continuar con los estudios. Entre las variables regionales, llama la atención que 3 de cada 10 personas que respondieron tienen como municipio de origen la ciudad de León.

Por su parte, la población que respondió cuenta con su credencial activa, y están enterados de la política del estado, no obstante, de que en su mayoría desconocen la fecha de elección para la diputación de la entidad. Predomina la opinión de que él o la candidata sea parte de alguna organización, club de migrantes o asociación, sobre todo entre quienes residen en los Estados Unidos, y como se modifica la respuesta de acuerdo con la escolaridad y al grupo de edad, entre menos escolaridad y más joven es mayor importancia a la pertenencia a algún grupo.

Así mismo, la residencia del o la candidata predominó la respuesta donde no importa la residencia del guanajuatense contraponiéndose a la importancia que tiene el tiempo de vivir en el extranjero. Sobre esto último, es similar la respuesta de acuerdo con el tiempo de residencia como requisito, independientemente de ser 5 o 2 años y entre quienes señalaron que la residencia no importa. Finalmente, y no menos importante, es la dimensión que dieron las personas consultadas a la necesidad de tener candidatos y candidatas, que pudieran representar las diversas regiones y municipios de la entidad.

Se tiene un gran nicho de oportunidad, población interesada, informada, con credencial activa que participa en los ejercicios políticos, pero con una tarea pendiente por parte de las instituciones mexicanas en el exterior, brindar información constante sobre el próximo ejercicio electoral. Además, se considera que es alto el porcentaje de quienes han intentado votar desde el extranjero, pero no pueden concluir el trámite. De tal manera, que es otro punto ciego por atender por el sistema de votación mexicano.

4.2. Reunión con liderazgos a propósito de la consulta sobre la diputación migrante en el estado de Guanajuato

4.2.1. Introducción a la sección ²⁶

El presente apartado tiene como objetivo mostrar y analizar los principales puntos de reflexión en torno a la figura de diputación migrante en Guanajuato de parte de distintos grupos conformados por personas migrantes originarias del estado con un liderazgo reconocido a partir de actividades que realizan directamente en sus comunidades o a través de su reconocimiento público.

La importancia de escuchar voces con representatividad buscó contrastar y complementar el debate de carácter político-partidista y de argumentación jurídico-electoral con las visiones, percepciones, experiencia y prospectiva de las propias personas que son sujeto del debate -las y los migrantes-, sobre la importancia de generar políticas de acción afirmativa en torno a formas de representación política en el estado de Guanajuato.

El planteamiento sobre una figura de diputación migrante para Guanajuato es solo una de las múltiples formas de representación política que se han planteado los últimos años para dar voz, voto y presencia política a la comunidad que radica en el extranjero y que mantiene un vínculo con su comunidad de origen.

Se trata de un debate político que se ha desarrollado en distintos estados del país y que aunque logró un avance fundamental con el reconocimiento de diputaciones para personas migrantes a nivel federal por la vía plurinominal (2018), la discusión se mantiene sobre cómo darle forma a nivel estatal, es decir, como hacer de la representación local una vía para impulsar demandas y necesidades que atiendan a las personas migrantes y sus familias no solo a nivel federal, sino sobre todo, de manera muy directa y sentida en sus propios lugares de origen.

Es en este punto, el nivel subnacional, donde se está generando el mayor debate y el número de propuestas que en el caso de Guanajuato sobrepasa, sobre todo, por la larga historia de migración y el gran número de población originaria del estado que radica en el extranjero.

²⁶ El mapa que abre este apartado es la muestra de las palabras más recurrentes durante las mesas de trabajo con liderazgos migrantes que aquí se analizan. Se utilizó la técnica de *Nube de Palabras*.

El debate teórico y jurídico en que se ubica este análisis se inserta en una amplia discusión a nivel global, esto es, la ampliación de la democracia electoral y su efectividad como vía de deliberación, la necesidad de acelerar la inclusión de las minorías políticas en la vida pública con voto y sobre todo con voz (representación), y, el reconocimiento de que los derechos políticos se mantienen más allá de la ubicación geográfica de las personas y por tanto, la ciudadanía contemporánea implica una portabilidad de derechos que deben poder ejercerse en la amplitud de opciones que la propia democracia establece.

Desde esta perspectiva, el análisis que aquí se ofrece está en concordancia con muchos de los grandes debates que se desarrollan en distintas partes del mundo, siendo México pionero y vanguardia en la formalización de los derechos de representación a nivel local. Guanajuato desde esta lógica, se inscribe en este debate y se plantea como punta de lanza en las posibilidades que se abren para su ciudadanía transnacional.

4.2.2. Metodología

El estudio a partir de liderazgos es un capítulo del informe global que se ofrece aquí. En el caso de este apartado el objetivo fue recoger voces representativas que ofrecieron no solo respuestas concretas, como puede ocurrir con otro tipo de instrumentos (cuestionario incluido en el estudio), sino que analiza los argumentos que se desarrollaron en torno a las propias visiones y sugerencias que los entrevistados, denominados liderazgos, elaboraron sobre las formas de representación política para las y los guanajuatenses que radican en el extranjero. Definimos como liderazgos personas identificadas por su activismo comunitario y su reconocida participación pública. Si bien una vía de identificación de participantes fueron los clubes, asociaciones y federaciones de migrantes guanajuatenses, se incluyó liderazgos de otros ámbitos para ampliar la muestra.

Un punto interesante es que las visiones y sugerencias de quienes participaron provienen de un conocimiento previo y una visión del universo político propia, sin embargo, la metodología de grupos focales permite que las y los participantes planteen, contrasten e incluso, reelaboran sus propias visiones en el intercambio que se desarrolla entre los participantes de cada mesa de trabajo. Cada sesión tuvo una duración de 2 horas y se buscó animar a la mayor participación posible con un objetivo central: La opinión más relevante es de quienes son los propios actores sociales del proceso migratorio y de ahí la necesidad de que su opinión fuera lo que predomine

como insumo requerido para el debate informado sobre la figura de diputación migrante en Guanajuato.

Es importante mencionar que esta sección del informe complementa el análisis desde distintas etapas y desarrollos y su mayor riqueza radica en que ofreció un espacio adecuado y un ambiente propicio, para que las personas migrantes que aceptaron participar, denominados liderazgos, pudieran explayarse ampliamente en torno a temas que guiaron la conversación. La escucha respetuosa fue el eje de la dinámica de cada sesión y de todas y cada una de las sesiones de trabajo que quedaron grabadas con autorización de los que participaron. Dichas grabaciones quedan disponibles para su consulta en la Unidad Técnica del Voto de los Guanajuatenses Residentes en el Extranjero.

Las de trabajo (4) constaron de la participación de un total de 20 hombres y 13 mujeres. 9 líderes migrantes procedieron de Illinois, 7 lo hicieron de California, 8 radican en Texas, 3 de Washington, 1 de Florida, 1 de Atlanta. Solo un liderazgo migrante incluido en estas mesas de trabajo no radica en Estados Unidos sino en Canadá y hubo un guanajuatense que, sin ser migrante, por su experiencia en el tema e interés en el mismo, fue incluido.

4.2.3. Resultados

A partir del análisis de la totalidad de las mesas de trabajo con liderazgos podemos decir que hubo coincidencias en los argumentos en torno a las problemáticas que los temas detonantes para el debate permitieron desarrollar. La lista detallada de las preguntas eje se encuentra en el anexo de este apartado.

Dividimos este análisis a partir de **4 ejes** que fueron constantes en la argumentación de las y los participantes y que generan un núcleo de información relevante a modo de insumos para la toma de decisiones en torno a este tema.

4.2.4. Ejes temáticos

La importancia de una diputación migrante y los atributos necesarios para ser representante popular

No hubo ninguna respuesta que no considerara importante que las y los guanajuatenses que radican en el extranjero puedan contar con una figura de

representación política. Por el contrario, hubo coincidencia en la necesidad de acelerar la opción no solo de votar, sino de ser votados (representación). Fue interesante, sin embargo, que este punto siempre se asoció a una serie de observaciones sobre el perfil ideal de quien pudiera eventualmente ocupar una diputación migrante guanajuatense. Sobresalió la insistencia sobre que quien fuera candidato o candidata debería tener contacto probado con la comunidad y ser reconocido públicamente por su compromiso local. Se insistió en que no tenía necesariamente que ser miembro de un club, federación o asociación de migrantes, pero si contar con una actividad comunitaria pública.

Este debate abrió la posibilidad de proponer la representación política para perfiles diversos, nuevas generaciones de jóvenes, los propios hijos o hijas (*dreamers*), y, sobre todo, a ponderar la experiencia bicultural de quien podría llegar a ser un diputado o diputada de la comunidad migrante por encima de quien no conoce esa realidad. Este punto abre un espectro político importante porque explícitamente se habló de incluir a dobles nacionales que, si bien nuestras leyes lo contemplan para diversas actividades, la doble nacionalidad aún es un impedimento para ejercer un cargo de representación política en México.

Un elemento que se repitió y que constituye un lugar común del universo de personas entrevistadas es considerar que una diputada o un diputado es una persona gestora que podría resolver problemas concretos que la propia comunidad migrante padece día a día. Esto explica que se mencionen distintos atributos asociados a la persona que podría ocupar una diputación que no coinciden con lo que la ley requiere. Dicha confusión incluye que quien pudiera ser candidato o candidata conozca el sistema político estadounidense, lo mismo que el mexicano cuando, lo central de la propia figura de diputación migrante de Guanajuato, es el desempeño que se debería tener a nivel del Congreso local.

Quién podría votar y quién podría ser votado

En las leyes electorales mexicanas ya está definido quien puede votar desde el extranjero, es decir, toda ciudadana o ciudadano mexicano que cuente con una credencial para votar con fotografía y se registre en el padrón electoral. Sin embargo, al debatir sobre quienes podrían votar por un representante popular migrante del estado de Guanajuato se mencionaron distintas consideraciones, tales como el hecho de que deberían poder votar no sólo quienes radican en el extranjero, sino quienes han tenido experiencia migratoria, lo que incluye a las personas retornadas voluntaria o involuntariamente al estado.

También se mencionó la posibilidad de que pudiera votar todo guanajuatense porque las familias de las y los migrantes también están involucradas en el proceso migratorio, aun sin haber emigrado.

Un punto relevante fue el comentario explícito y recurrente a restringir la posibilidad de votar a las personas migrantes guanajuatenses radicadas en Estados Unidos, cuando la figura de diputación migrante se plantea como una representación y un derecho de todo oriundo de este estado radicado en el extranjero, es decir, en cualquier parte del mundo. El argumento tendría lógica si se definiera por el número abrumador de guanajuatenses ubicados en Estados Unidos, sin embargo, incluso en las mesas de trabajo hubo una participación desde Canadá y la participación desde otros países, más allá de la fuerte presencia demográfica de la comunidad guanajuatense en Estados Unidos.

Este hecho se vincula con otro elemento que fue central en el debate e intercambio de cada mesa de trabajo, la consideración de que quien pudiera ser un representante popular de la comunidad guanajuatense que radica en el extranjero debería haber pasado entre 5 y 15 años viviendo fuera del país para poder ser candidato. Esta propuesta fue repetida en todas las mesas y es un criterio que se considera desde la experiencia que se atribuye a lo que es ser migrante y poder entender a la comunidad.

Es importante mencionar que este es uno de los criterios que ocupan mayor relevancia en el debate teórico y jurídico sobre los derechos políticos-electorales de las personas migrantes, pero el debate es sobre el tiempo de radicar en un lugar y acceder a algún tipo de representación y reconocimiento político aún sin el estatus jurídico de ciudadanos (como extranjeros ²⁷), pero en ningún caso se discute lo contrario, es decir, el derecho de las y los ciudadanos limitado por el tiempo de radicar en el extranjero, sino que se da por un hecho que la ciudadanía es inherente a la persona y solo se pierde en situaciones extremas, salvo excepciones nacionales.

La representación política local más allá de una diputación

Una constante en las mesas de trabajo de liderazgos migrantes se describe cabalmente en lo que un participante enfatizó ante la pregunta sobre si era necesario contar con

²⁷ A manera de ejemplo: Nueva York da luz verde definitiva a norma que permitirá a inmigrantes votar, L.A. Times, 9 de enero, 2022. <https://www.latimes.com/espanol/eeuu/articulo/2022-01-09/nueva-york-da-luz-verde-definitiva-a-norma-que-permitira-a-inmigrantes-votar> Elecciones 2021: ¿Quiénes tiene derecho a voto en Chile?, CNN Chile, 5 de febrero 2021, https://www.cnnchile.com/elecciones2021/quienes-tienen-derecho-voto-chile_20210215/

una diputación de guanajuatenses en el extranjero: “Muy bien con esto, pero ya estamos un poco tarde para la Diputación, necesitamos representación a nivel local, porque una representación es insuficiente, al menos dos representaciones, una mujer un hombre”. Este debate fue repetido de muchas maneras en todas las sesiones con argumentos que iban entre la necesidad de ponderar la alta presencia de núcleos de migrantes en algunas regiones del estado (León, por ejemplo), y las diversas características de las regiones a lo largo del propio territorio de Guanajuato. Se habló incluso de 4 regiones y una circunscripción especial para migrantes.

En todos los casos la constante se sintetiza en la siguiente expresión “Nuestra voz esta callada sin poder influir allá. A través de una diputación llevaríamos nuestra voz”. Lo más relevante es señalar que se insistió en que el propio estado podría hacer cambios novedosos y de vanguardia al introducir no solo una figura de representación popular única, sino diversas formas de representación política a nivel local, “Guanajuato tiene la oportunidad de reinventarse y repensar cómo se entiende el Estado nacional”.

Cómo votar sin perderse en el intento

Un riesgo de toda figura de representación política es que no cuente con una participación electoral significativa y esto apunta a la necesidad de contemplar la votación como la contraparte de la representación. Es por esto que, este estudio indagó entre las visiones y experiencias de las y los participantes en torno a distintos modelos de votación y sus propias propuestas. Las respuestas fueron múltiples y las personas participantes validaron distintos modelos de votación desde el exterior, como el voto postal, el voto presencial (que no se ha instrumentado en el caso mexicano, pero se incluyó por ser una demanda repetida por las comunidades migrantes), y el voto por internet.

Las opiniones sobre este tema se basaron en la propia experiencia de cada uno, pero también en la idea que han construido sobre el proceso electoral desde el exterior ya que, a pesar del interés manifiesto por la política, varias de las personas participantes no contaban con credencial para votar con fotografía (4), y casi la mitad de las y los participantes en las distintas sesiones de trabajo, no había votado nunca desde el extranjero (9). Sin embargo, el hecho de que una amplia mayoría de los participantes (13), fueran binacionales (ciudadanas y ciudadanos mexicanos y naturalizados en Estados Unidos), explica su experiencia con distintos modelos de votación (presencial, correo) y su inclinación al voto por internet, a pesar de reconocer que la población migrante que trabaja en el campo es la más carente de condiciones para participar dadas sus condiciones precarias.

Uno de los comentarios que destacaron en cada sesión fue el reconocimiento al voto por internet como un modelo de votación viable porque, aunque hubo voces que argumentaban por el voto por correo, la experiencia se basaba en el uso del correo en la vida cotidiana estadounidense y no tanto por haber votado en las elecciones mexicanas. Algunas personas argumentaron en dos asuntos que destacan, la necesidad de pensar en las nuevas generaciones que manejan de manera más natural las tecnologías y el impacto que ha tenido la pandemia de COVID en acelerar el uso de nuevas tecnologías de comunicación, a las que muchos accedieron durante los años del aislamiento por razones sanitarias. “El voto por Internet debe ser más simple, hemos avanzado tanto en cuestiones tecnológicas que hay que aprovechar”. Se mencionó, sin embargo, la necesidad de simplificar el proceso de votación y, sobre todo, que la credencial para votar tramitada en el extranjero sea válida y reconocida en México.

4.2.5. Hallazgos y áreas de oportunidad detectadas

- Hallazgo: El diputado(a) como persona gestora y no como legislador(a).
- Oportunidades: Considerar como parte de la información que se difunde para promover la participación la inclusión de información básica que aporte elementos sobre los límites y alcances legales que describen la tarea de los legisladores.

La idea que privó entre las personas entrevistadas para este análisis es que un diputado o diputada es un representante popular que puede ayudar a resolver problemas concretos y carencias específicas. Si bien la figura de diputación tiene la capacidad de visibilizar la voz de las personas que representa a un nivel público, su función central es legislar. Es sumamente importante para las autoridades mexicanas definir esta situación con total claridad porque, dadas las carencias y dificultades que las personas viven, la posibilidad de contar con una diputación no resolvería de manera inmediata sus condiciones de vida o las de sus familias, lo cual puede generar gran frustración.

- Hallazgo: La necesidad de representantes a nivel regional.
- Oportunidades: Explorar distintas formas de representación política más allá de una figura convencional como la diputación migrante.

Fue recurrente la referencia a contar con representantes a nivel local inmediato y no solo discutir la figura a nivel del estado. Se dijo que “*Las mayores necesidades de nosotros los migrantes no están en Estados Unidos sino en México*” y esta lógica permite ampliar la idea de que el proceso migratorio solo impacta a las personas que cambian de país de residencia, sino que incluye a las propias familias y comunidades. Esta es una visión que reconocería la complejidad de la migración, reconociendo su condición transnacional.

- **Hallazgo:** La condición de dobles nacionales/dobles ciudadanos como una realidad en el estado de Guanajuato.
- **Oportunidades:** Ampliar el debate sobre los derechos políticos de las personas migrantes y desafiar las normas que limitan la participación dada la normatividad vigente en torno a la nacionalidad mexicana y sus alcances.

Casi la mitad de las y los participantes en las mesas de trabajo son dobles nacionales por naturalización en Estados Unidos. Lo interesante es corroborar que pese a su integración de facto en la sociedad estadounidense y la facilidad que ese estatus jurídico les brinda, no obstante, mantienen interés y un activismo a favor de sus comunidades en Estados Unidos y en México. Sin embargo, debido a la normatividad mexicana que restringe de manera explícita a quienes detentan una doble nacionalidad a ejercer cargos públicos y políticos (y una larga lista de exclusiones).

La situación develada en este estudio podría sumar argumentos para el debate sobre cambios constitucionales actualmente en el Congreso de la Nación. Si bien recientemente se aprobaron cambios al artículo 30 Constitucional en torno a la extensión de la condición de la nacionalidad mexicana no solo a hijas o hijos de mexicanas y mexicanos nacidos en el extranjero, sino a las hijas e hijos de aquellos que habiendo nacido en el extranjero serán nacionales mexicanos, esto no modificó aún el reconocimiento de los dobles nacionales como ciudadanos en plenitud de derechos.

El estado de Guanajuato dada su experiencia histórica migratoria y su extensa comunidad radicando en el extranjero podría sumarse a este debate y ofrecer como ejemplo de exclusión a quienes tiene la doble nacionalidad de su propia comunidad.

- **Hallazgo:** Ubicar la confusión existente sobre que el voto en el extranjero implica cualquier país fuera de México y no exclusivamente Estados Unidos.

- Oportunidades: Ofrecer información clara y precisa sobre la diáspora guanajuatense ubicada en distintas regiones del mundo, aunque con abrumadora presencia en Estados Unidos.

¿Por qué van a votar los que están en Europa si no entienden lo que les pasa a los que han pasado muchos sufrimientos en Estados Unidos? Esta declaración concentra un debate que fue repetido entre los entrevistados sobre la idea de que al hablar de una diputación migrante se está pensando exclusivamente en Estados Unidos, cuando es necesario aclarar, explicar y educar a la población sobre la diversidad de lo que constituye a la comunidad de guanajuatenses que radican fuera del país (ver análisis sociodemográfico de la comunidad guanajuatense radicada en el extranjero incluido en este informe).

Este punto puede parecer sencillo, pero en el fondo revela la creencia de que solo son migrantes, o solo tienen validez como tales, quienes radican en Estados Unidos e incluso, quienes han migrado bajo ciertas condiciones de dificultad y vulnerabilidad. La importancia de considerar esta visión y aclararla es porque al implementar una eventual diputación migrante, dicha diputación consideraría cualquier ciudadano guanajuatense sin exclusión de su lugar de residencia -mientras sea en el extranjero-, su condición de clase, su estatus jurídico en el país en que radica e incluso su actividad profesional.

- Hallazgo: Confusión sobre el tiempo de residencia como requisito legal para ser candidato a un puesto de representación popular en México.
- Oportunidades: Educar en las normativas y principios legales que prevalecen en la legislación electoral mexicana como parte de la formación cívica que promueven las autoridades electorales.

Uno de los debates más reveladores sobre la idea que se tiene de la figura de diputación migrante es el tiempo que se considera que un ciudadano guanajuatense debe haber vivido en el extranjero para poder postularse o ser postulado por un partido político. Las respuestas oscilaron entre 5 hasta 15 años como una forma de conocer la realidad migratoria, sin embargo, esto mostró dos puntos que son importantes de tener en cuenta. El hecho de que una cosa son los perfiles de ciudadanos activos y comprometidos, y otra muy distinta son los procedimientos de reclutamiento que los partidos políticos realizan para elegir y apoyar a un candidato (que idealmente deben coincidir con los intereses de las y los votantes).

En este abanico de opciones, el tiempo de radicar fuera del estado de Guanajuato es un requisito indispensable, que no se define por la experiencia como persona migrante, sino, por las leyes electorales locales que tiene que guardar un principio de igualdad de oportunidades entre los distintos candidatos, sin distingo de su lugar de residencia. Es importante aclarar este criterio ya que es recurrente el comentario sobre la experiencia en otros estados donde se presumen pudieron incluir candidatos que no eran totalmente migrantes, por el tiempo de vivir en el extranjero o perfil de algunos. Se habló de “*Cachirul migrante*” o “*Diputados patito*” como referencias descriptivas que, salvo casos en que hubiera una situación efectivamente inadecuada, en realidad, los requisitos que se establezcan al aprobar una figura de diputación migrante tendrían que ser acordes a la ley electoral local.

- **Hallazgo: Candidaturas independiente.**
- **Oportunidades: Difundir las distintas formas de participación electoral vigentes en nuestras leyes.**

Un argumento repetido en las mesas de trabajo fue evitar que los partidos políticos pudieran ser quienes promuevan candidaturas de diputación migrante o representaciones locales de otro nivel. Este argumento en general tiene que ver con el imaginario popular sobre los partidos políticos que, en todo caso, toca a dichos organismos generar relaciones de representación más cercanas. Sin embargo, en el argumento priva la idea de que para mantener cierta pureza ciudadana la vía de las candidaturas independientes es una posibilidad.

Es cierto que nuestras leyes electorales contemplan dicha figura de participación por lo que a la autoridad le corresponde ofrecer la información que abra el espectro de opciones a las distintas comunidades y en su caso, conociendo las normas, procedimientos e incluso experiencias que ya se han dado, la ciudadanía que radica en el extranjero conozca esta opción.

Es innegable que la vía de participación más institucionalizada es a través de los partidos políticos que esbozan un abanico de opciones ideológicas acorde a la propia sociedad que somos, pero también es cierto que la opción de las candidaturas independientes existe y en su caso, debe considerarse al legislar y, sobre todo, al informar a la población de su existencia y mecanismos, esto como un principio democrático de acceso a la información amplia y actualizada.

- **Hallazgo:** Identificar el debate sobre quien es parte de una comunidad política en el caso de las personas migrantes.
- **Oportunidades:** Ofrecer elementos conceptuales que aporten para aclarar qué constituye una minoría política y las posibilidades de incidencia efectiva a través de una figura de representación.

A lo largo de las mesas de trabajo de liderazgos fue reiterado el debate sobre quién podría ser candidato o candidata si hubiera una diputación migrante de Guanajuato, qué características debería cumplir, a quién tendría que representar. En el intercambio de ideas e impresiones sobresalió la necesidad de excluir a quienes no se consideran miembros de la propia comunidad por no vivir en Estados Unidos, aunque radiquen en el extranjero. Lo mismo en el caso de rechazar trayectorias que no se identifican con la experiencia de la inmensa mayoría de migrantes guanajuatenses en Estados Unidos.

El debate que estos temas abren no es menor porque implica que la autoridad electoral debe abonar en la comprensión de lo que constituye a una minoría política en este caso de la comunidad migrante y de ahí, la necesidad de una acción afirmativa a su favor.

La formación cívica es una de las misiones de los órganos electorales y en este caso se presta para ofrecer capacitación, explicación y formación política conceptual que abone en la cultura política de las y los guanajuatenses. Esto permitirá entender que más allá de la trayectoria migratoria de cada persona, su lugar de residencia, su nivel socioeconómico, el tipo de visado con que cuente en el país donde se ubica, si paga impuestos o incluso si apoya o no con remesas, el sentido de la representación y, por tanto, la constitución de un grupo como minoría política, en este caso los migrantes, los obligaría a identificar problemas comunes que comparten precisamente por ser migrantes.

Este ejercicio es parte de lo que hace la diferencia entre quien es una o un voluntario, activista o gestor de necesidades urgentes y apremiantes de las distintas comunidades de migrantes y sus familias, con quien pudiera proponer e impulsar propuestas de ley que impacten a la comunidad como un todo.

Lo central es transmitir que en un ejercicio que busca ampliar las formas de representación no puede excluirse a nadie, salvo si los criterios que las propias leyes mexicanas lo determinaran. La participación electoral es un activo fundamental para educar y fortalecer la propia democracia a partir de colocar este tipo de temáticas a debate público de manera informada.



4.2.6. Recomendaciones, conclusiones y sugerencia final

Una de las frases más emotivas del intercambio que ofreció el trabajo con liderazgos fue “Yo salí de Guanajuato, pero Guanajuato no salió de mí”, lo cual cristaliza el compromiso, dedicación e interés de las personas migrantes por sus comunidades, sea en Guanajuato como en los lugares donde residen principalmente en Estados Unidos y Canadá. Ese espíritu de ayuda y solidaridad debe capitalizarse a partir de información que permita que, ese esfuerzo en ocasiones monumental y pocas veces reconocido en toda su grandeza, no se frustre por no entender los mecanismos que la dinámica política institucional tiene, no solo en México, sino en cualquier democracia.

El trabajo de la autoridad electoral es fundamental a través de generar información y programas de formación cívica. La población debe poder entender, que el canal tradicional donde se desarrolla la vida política democrática institucional son los partidos políticos y es en ese nivel donde se ubica el trabajo de reclutamiento, formación y cumplimiento cabal, a través de las y los candidatos de los mismos partidos políticos.

No obstante, más allá de los sellos partidistas y la posibilidad de las candidaturas independientes que ya están en nuestras leyes y son una vía en proceso de mejora, sin el apoyo a nivel legislativo a las propuestas que se presenten a nombre de la comunidad migrante y la capacidad de negociación y apoyo en el pleno por parte de las distintas bancadas, la sola representación migrante no puede lograr modificar o incluir leyes.

Es en ese punto donde debe explicarse, a modo de educación cívica, que la comunidad organizada puede acompañar la diputación migrante, para mostrar su peso y apoyo. El mensaje concreto es que la sola selección de una eventual diputación migrante requiere mantener activa la participación y acompañamiento a cualquier representante popular.

La recomendación es por tanto que la autoridad electoral considere campañas que permitan transmitir esta información, que expliquen con sencillez que un proceso electoral no concluye con la eventual selección de candidatos, su votación e incluso triunfo, sino que, requiere vigilancia, pero también apoyo.

Concluiríamos diciendo que el desafío de abrir los horizontes de participación electoral siempre abre nuevos desafíos, pero, afortunadamente, como los mismos participantes lo externaron, la experiencia de la diputación para migrantes a nivel local ya se ha dado en otros estados del país; algunos como la Ciudad de México, con mucho menor

porcentaje de población migrante e impacto de este proceso en la vida de su población, por lo que en Guanajuato se considera más que necesario y justificado.

La sugerencia final sería canalizar el ánimo sumamente positivo que encontramos a lo largo de todas las mesas de trabajo ante la posibilidad de abrir canales de representación para las y los migrantes guanajuatenses en su propio Estado de origen. De ahí que sería urgente animar a la comunidad a participar siguiendo los pasos necesarios que esto requiere de manera ineludible: credencializándose, registrándose en el padrón electoral y votando en su momento -por la vía que la autoridad electoral faculte-, y entonces si, como uno de los participantes señaló animadamente “Con nuestra presencia van a salir chispas a lo canijo”.



4.3. Anexos

4.3.1. Anexo 1. Listas de asistencia a mesas de trabajo liderazgos migrantes guanajuatenses

04 DE FEBRERO DE 2022.

No.	Nombre	Club Migrante	Municipio de origen en Gto.	Estado de residencia
1	José Bárcenas	Casa Guanajuato	Comonfort	California
2	Clara Alicia Vega Sánchez	Líder comunitario	Acámbaro	Chicago, Illinois
3	Blanca Cecilia Bravo Torres	Líder comunitario	León	Texas
4	Christina Pérez	Líder comunitario	Yuriria	Illinois
5	Carlos Rojas	Líder comunitario	León	Canadá
6	Antonia Gutiérrez	Líder comunitario	San Luis de la Paz	California
7	Andrés Solís Pantoja	Club ojos de agua y el Novillero Unidos	Huanímaro	California
8	Juan José Centeno González	Grupo Salvatierra Guanajuato	Salvatierra	Houston
9	Jesús Mosqueda	Líder comunitario	Yuriria	Illinois

05 DE FEBRERO DE 2022.

No.	Nombre	Club Migrante	Municipio de origen en Gto.	Estado de residencia
1	Alejandro Abaunza	Líder comunitario	Celaya	Illinois
2	Tereso Ortiz	Dallas México Casa Guanajuato	Ocampo	Dallas, Texas
3	Lupita Vázquez	Líder comunitario	Silao	Texas
4	Guadalupe Zamora	Guanajuatenses en Washington	León	Washington
5	Isaret Jeffers	Federación de Guanajuatenses en Florida y Colectivo árbol	León	Florida
6	Juan José Corrales Gómez	Fuerza Migrante	Puebla	Washington
7	Braulio Delgado Acosta	Club Migrantes Unidos de Otates	Huanímaro	Yakima, Washington

11 DE FEBRERO DE 2022.

No.	Nombre	Club Migrante	Municipio de origen en Gto.	Estado de residencia
1	Diana Quintana	Mujeres Migrantes Guanajuatenses	Yuriria	Illinois
2	Patricia Baeza	Unidos por Casacuarán	Yuriria	Illinois
3	Martha Esquivel	Líder comunitario	León	California
4	José Lino Torres	Club Inmigrantes de La Haciendita Unidos por el Progreso	Ocampo	Dallas, Texas
5	Salvador Pedroza	Líder comunitario	Ocampo	Chicago, Illinois
6	Antonio Vallejo	Líder comunitario	Yuriria	California
7	Verónica Toscano Muñoz	Líder comunitario	Salamanca	Atlanta, Georgia
8	Enoc Ishida	Alianza de Emigrados Jaralenses en Dallas, Texas	Jaral del Progreso	Dallas, Texas
9	Lucero Amador	Líder comunitario	León	California
10	Indira Jeffrey	Líder comunitario	Guanajuato	San Antonio, Texas
11	Uriel Vieyra	Club Apaseo el Alto	Apaseo el Alto	Illinois
12	Armando Peña Lara	Club Apaseo el Alto	Apaseo el Alto	Illinois
13	Joe Barba Caudillo	Club de Migrantes California Bajío de Bonillas, Guanajuato	Silao	San Diego, California

12 DE FEBRERO DE 2022.

No.	Nombre	Club Migrante	Municipio de origen en Gto.	Estado de residencia
1	Jorge Cañada Ramírez	Ausentes de Juventino Rosas	Juventino Rosas	Texas, Austin
2	Luis Miguel Rionda Ramírez	Iniciativa Migrante	Guanajuato	Guanajuato
3	Álvaro Saldaña Pérez	Club Saldaña	Coroneo	California, Victorville
4	Ma. Claudia Castillo	San Felipenses Unidos por un México Mejor	San Felipe	Texas, Garland
5	Carlos Álvarez	Casas Guanajuato/León/Este de Los Ángeles	León	California
6	Javier González López	Federación la gran casa Guanajuato	Huanímaro	Texas
7	Carlos Rojas	Líder comunitario	León	Canadá

4.3.2. Anexo 2. Reunión con liderazgos

Temas que guiaron la reunión

¿Le parece importante que haya un diputado o diputada en el Congreso de Guanajuato que represente específicamente a quienes residen en el extranjero?

¿Cree que es importante que quien se postule como diputado o diputada migrante deba ser miembro de alguna organización cívica, federación, club de paisanos o algún tipo de grupo organizado de mexicanos en el extranjero?

De acuerdo con su criterio, ¿Quiénes deberían poder votar por un diputado o diputada migrante?

1. Tanto quienes residen en Guanajuato y guanajuatenses en el exterior
2. Solo los oriundos de Guanajuato que viven en el exterior
3. Todos los que son o han sido migrantes guanajuatenses, aunque hayan regresado ya a México

¿Considera usted que el tiempo de vivir en el extranjero debería ser un requisito para definir al candidato o candidata a una diputación migrante?

1. Sí
2. No

¿Cuánto tiempo de vivir en el extranjero considera que es necesario para poder representar a las y los guanajuatenses en el extranjero?

1. El tiempo de residir en el extranjero no importa. Cualquier guanajuatense que se interese puede representar a la comunidad migrante
2. Debe tener por lo menos 2 años de vivir fuera del país
3. Haber vivido en el extranjero desde hace más de 5 años

En su experiencia, ¿Cuál medio de votación desde el extranjero le parece a usted que debería usarse?

1. Voto presencial en sede diplomática
2. Voto por correo postal
3. Voto por internet desde cualquier computadora o celular
4. Voto electrónico en una sede diplomática



¿Le parece importante que pudiera haber candidatos y candidatas que radican en el extranjero que representen a las distintas regiones y municipios del estado de Guanajuato?

¿Sabe usted cuándo serán las próximas elecciones en el estado de Guanajuato?

1. Sí 2. No

Palabras más repetidas de la selección de argumentos, expresiones e ideas mencionadas durante las 4 reuniones de trabajo de los liderazgos migrantes los días 4, 5, 11 y 12 de febrero 2022²⁸.



²⁸ Técnica Nube de Palabras

4.3.3. Anexo 3. Síntesis de ideas, notas, palabras recurrentes de las mesas de análisis en torno a la pertinencia de generar una diputación migrante para el estado de Guanajuato llevadas a cabo los días 4, 5, 11 y 12 de febrero de 2022 a través de la plataforma de *Zoom*

Ideas voz de los participantes:

- “Es de suma importancia tener un representante, allá es importantísima la representación, importante canalizar nuestras necesidades y que se presenten en el congreso pero que quien sea diputado lo capaciten saber qué hace un diputado. Un solo diputado es muy poco, no hay duda, si se necesita la representación, pero ¿por qué limitarse a una representación? ¿quién limita el número de diputados? Por primera vez está dando un gran paso, ¿nosotros los vamos a elegir o nos los van a mandar?”
- Es muy poco un representante, de pérdida unos cuatro; es una necesidad pero que sea gente que realmente conozca la realidad, debe ser miembro de alguna organización. Para otros no es necesario que no haya pertenecido a ninguna organización. Hay que considerar el relevo generacional. No necesita pertenecer a ninguna organización, muchísima gente joven participa y además ojalá que pudiera haber candidatos sin partidos, auténtico líder comunitario de aquí y de allá. Se nos hace fácil criticar, pero desconocemos el sistema de gobierno. Se vale ser de una organización, pero no debe ser requisito, pero si debe tener conocimiento de la política y del gobierno de México, que sea una persona que conoce la realidad política, que sea enlace.
- Además, debe tener conocimientos y nivel educativo. No tiene que ser requisito ser de organización, puede ser un empleado del consulado que sepa cómo ayudar. Puede ser un migrante de retorno, ayudar a legalizar carros, llevar ambulancias, acá tenemos muchos líderes. ¿Quién debería poder votar? ambos allá y Retornados que radique en México. Las y los *dreamers* tienen más peso aquí por eso considerar también a quienes ya regresaron. Retorno. También debe poder votar trabajadores temporales, hacer del derecho para todos, hay que ser inclusivos. Sí que sean quienes viven allá y aquí que conozca como se vota. Pensar en una circunscripción puede el Estado crear una circunscripción especial, Guanajuato tiene la oportunidad de reinventarse y repensar cómo se entiende el Estado nacional.

- Ahora es un conflicto pues con esa credencial no se puede votar en México y se deberían quitar barreras y que podamos votar donde estemos. Si tenemos credencial de México, pero vivimos en Estados Unidos o viceversa por eso que las dos credenciales se reconozcan estés donde estés. Se debe considerar a los hijos de mexicanos, segunda generación y Doble Nacionalidad como en Estados Unidos.
- Cinco años para ser electos es suficiente, la persona ya sufrió, ya conoce, ya ha tenido cinco años de actividad intensa en la comunidad, cinco años mínimo de haber vivido en la comunidad, pero qué sepa cómo viven los migrantes, que conozca la problemática de los migrantes, que muestre que ha participado en la comunidad, por ejemplo, en el caso de los trabajadores agrícolas cómo capitalizar su experiencia en políticas públicas en el congreso. Los últimos siete años de vida en Canadá se pueden comprobar a través de impuestos que demuestren que ha estado participando, lo que ha sufrido cada uno, lo conoce, lo que han pasado los migrantes.
- Cinco años de residencia es suficiente, con eso muestras que has vivido mucho, que has estudiado, aprendido algo, nos da derecho a ese voto, tenemos *dreamers* gente bien preparada.
- Cinco años de residencia ya habla de inclusión, no deben los partidos poner a los candidatos porque ponen a los suyos, nos deben dejar organizarnos a nosotros e incluir a nuestros hijos porque acá fomentamos el vínculo. Que los partidos políticos no metan su cuchara, comprobar residencia con pago de impuestos 10 años. 10 años comprobados va a excluir a personas que no han vivido fuera, pero además considerar el número de guanajuatenses por Estado en Estados Unidos y por municipio en Guanajuato, porque hay muchos ex migrantes ubicados en Estados Unidos y qué municipios tienen más migrantes en Guanajuato, porque hay municipios que tienen muy pocos migrantes y unos que tienen muchos.
- Pensamos en Estados Unidos, lo hacemos como un instinto, pero es cierto que hay muchos municipios donde hay muchos migrantes y otros no, el suroeste de Guanajuato tiene gente de todo Estados Unidos, por qué quebrarse la cabeza, dividir por regiones y así van a ir saliendo chispas a lo canijo. Las mayores necesidades de nosotros los migrantes no están en Estados Unidos sino en México. Es necesario dar entrenamiento adecuado a quien se elija diputado, conocer de políticas públicas en Guanajuato porque necesitamos a una gente

que sepa las políticas públicas, que no nos vea con desprecio sino con cariño. Los peores informados e incommunicados es la gente del campo allá en Estados Unidos.

- Que se dé el voto presencial que no voto postal o electrónico. Voto por correo o voto electrónico a los que se les va a dificultar es a la gente del campo y la gente del campo es la mayoría.
- Que si se considere incluir el voto electrónico, la gente del campo puede dar un domicilio y que se conserve el correo postal y que el consulado tenga una ventanilla especial para votar. Se necesita mucha información sobre las Elecciones, *Fuerza Migrante-Iniciativa Migrante* es importante porque estamos en la lucha por los derechos políticos, humanos, y laborales. Buscamos discutir en nuestras tribunas porque nuestra voz está callada sin poder influenciar allá y a través de una diputación llevaríamos nuestra voz.
- Yo me expreso como mujer, yo trabajo por la gente más vulnerable, los campesinos yo salí de Guanajuato, pero Guanajuato no salió de mí. De acuerdo que se pueda empujar propuestas de ley, pero alguien que sea bilingüe y bicultural, el cabildeo que haga que sea a nuestro nombre, que una persona retornada tenga un colchón allá a donde caer, que sepa a lo que va. Como Migrantes se nos van abriendo las puertas poco a poco, si tuviéramos esa representación se nos escucharía.
- Tenemos derecho a tener una identidad jurídica y no es importante, es súper importante. Que defiendan sus derechos, excelente idea que se pongan en los zapatos de quien atraviesa la frontera. Si alguien nos va a representar debe ser Migrante, que ha trabajado como líder, un perfil Migrante. Eso es una visión muy purista, cualquiera podría ser representante, tal vez legalmente se puede pedir que llegue alguien que no representa a la comunidad, pero podría abrirse a alguien que podría ser un candidato de la propia comunidad, luego hay quien se siente en su puesto y no dan chanza a otros en el caso de las organizaciones o clubes.
- Si debe ser miembro de una organización, todos pueden votar, todos deben poder votar para ser más democrático el asunto. Los familiares de uno están en contacto cotidiano y pueden votar por propuesta o reforma constitucional. Para evitar no tocar a los partidos en su designación de primeros lugares en las listas

de representación plurinominal no se ponen migrantes por eso mejor formar distritos Migrantes por el número de personas.

- Por el número de migrantes que se hagan zonas donde votar cuatro regiones y 10 regiones por distrito sería ideal, muy oportuno, que se hiciera una división del propio Estado y así tener la experiencia de los diferentes distritos. De acuerdo con diferentes representaciones de 10 a 15 años mínimo de haber vivido fuera. 10 años mínimo. 15 años en Estados Unidos porque muchos no tienen ni idea del sufrimiento, mínimo 15 años amplio récord de la vida de una persona en Estados Unidos. Si por el voto electrónico, por correo. Hay optimismo, pero hay que fomentar la credencialización y los consulados por Internet. Considerar la importancia de que haya un diputado y no estar sacando diputados patitos, sino que tengan realmente trayectoria Migrante, que conozca los problemas de sensibilización del día a día, que sepa cómo funciona el congreso en México.
- Muy bien con esto, pero ya estamos un poco tarde para la diputación, necesitamos representación a nivel local, un historial comprobado, porque una representación es insuficiente, al menos dos representaciones, una mujer un hombre. Un rotundo sí pero no a “diputados patitos”.
- Una sola representación no es suficiente. son muchos allá coincidimos en la necesidad de que tenemos liderazgos comunitarios. No se tiene que ser parte del club, pero sí que la comunidad lo reconozca en el trabajo, la persona que se postule debe haber probado su vínculo, y compromiso con la comunidad. No se debe limitar a pertenecer por calidad y experiencia, no se tiene que pertenecer a un club, pero que haya participado y esté en Estados Unidos.
- No necesariamente se tiene que pertenecer a una organización, lo que es importante que tenga experiencia como migrante y que conozca la política del Estado, “la emoción profesionalizada no basta”. Señal muy clara de que los diputados de Guanajuato deben ser de mayoría. Que si sea parte de algún club o Federación binacional y solo debe votar quien esté en Estados Unidos, porque si ya estás en México, alguien puede manejarlos.
- Deben ser los que están en Estados Unidos. Quienes ya regresaron si deben poder votar, de hecho, todos los guanajuatenses deberían poder votar y quienes fueron migrantes y deportados también. No se debería dejar fuera a ningún guanajuatense, no dejar fuera a nadie. Tomar en cuenta lo plurinominal porque uno es muy poquito. Si un diputado va a representar solo deberían votar quiénes

están en Estados Unidos, ¿por qué van a votar los que están en Europa si no entienden lo que les pasa a los que han pasado muchos sufrimientos en Estados Unidos? “Que el voto sea mixto y no cachirules”.

- Deberían ser cuatro diputados y cualquier guanajuatense que vive en el exterior debería poder votar, además, mantener la vía plurinominal. Pueden poner un candidato de Etiopía y puede ser representante, pero no es representativo. Se puede postular a alguien que vive en Estados Unidos, pero también a alguien que vive en otra parte. Sobre candidaturas independientes sería significativo.
- Que los migrantes que viven en Estados Unidos no dependieran de un partido, al revés, forzar a los partidos a que postulen y obligarlos a cumplir. Debe haber cinco años de estancia fuera del país, cinco años es tiempo suficiente. Cinco años o más, incluso mínimo o siete años, sería preferible cinco años, pero es mejor 10 años, para evitar que les metan un patito.
- Mínimo cinco años y que sea voto presencial y por Internet. Por correo y presencial en casas de Guanajuato, consulados, por lugares que todos conocen. Tres modalidades: correo, Internet, presencial. Voto por Internet debe ser más simple, hemos avanzado tanto en cuestiones tecnológicas que hay que aprovechar. La credencial sacada en el extranjero no lo aceptan en México. Es importante que haya una diputación migrante porque había programas que existían como el 3 x 1 y ahora solo algunas presidencias municipales tienen programas y se olvidan de las remesas que mandamos.
- Que haya representantes en el congreso y municipios, antes solo se votaba por un presidente y ahora hay más niveles de participación local. *Fuerza Migrante e iniciativa Migrante*. Crear una circunscripción específica para migrantes en el extranjero y que se legislara en la materia como ocurrió con la sentencia que dio lugar a este ejercicio. Que sea la voz de nosotros, que tenga corazón de servicio. Hay confusión sobre lo que hace un diputado y no basta con que conozca la problemática de los migrantes, que tenga trabajo en la comunidad, que sea conocido.

Hay que revisar con sigilo porque hay quienes son parte de organizaciones, pero también hay gente que se moviliza sin ser parte de un grupo. Urge la activación de la credencial para votar, es muy importante. Es deseable que los migrantes que hayan pasado por alguna organización participen, pero son los partidos los que deben formar y reclutar a esos candidatos.

4.4. Referencias

Álvarez Hernández M.D., Álvarez Texocotitla M., (2018). La migración y el sufragio transnacional: el caso de México. Apuntes Electorales, Año XVIII, núm 60, enero-junio 2019.

Consejo Nacional de Población y BBVA (2020). Anuario de Migración y Remesas, México 2020. Fundación BBVA Bancomer y CONAPO. Disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/675092/Anuario_Migracion_y_Remesas_2021.pdf

CONEVAL (2020). Medición de la pobreza en México, 2020. Cuadro resumen evolución nacional y por entidad federativa. Disponible en: https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Pobreza_2020.aspx

Consejo General del Instituto Electoral de la Ciudad de México (2020). Acuerdo del CGIECM, por el que se aprueban los Lineamientos para el registro de la diputación migrante electa por el principio de representación proporcional, para el proceso electoral local 2020-2021. Disponible en: http://www.votochilango.mx/wp-content/uploads/2017/09/2020_09_21LineamientosDM.pdf

Rodríguez Chávez O., (2021). Estudio cualitativo y cuantitativo del comportamiento electoral de las y los guanajuatenses en el extranjero durante la elección local del 2018: identificación de hallazgos. Instituto Electoral del Estado de Guanajuato (IEEG).

Tacher, Daniel (2020). Análisis del voto de los mexicanos residentes en el extranjero en el proceso electoral federal 2017-2018. Justicia Electoral Abierta. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Disponible en: https://www.te.gob.mx/publicaciones/sites/default/files/archivos_libros/Ana%CC%81lis_del_voto_digital.pdf%5B82%5D.pdf



Reflexiones finales

El presente estudio se elaboró con la finalidad de generar información para la deliberación en torno a la figura de Diputación Migrante en el estado de Guanajuato. La idea fue proveer de elementos especializados sobre la demografía migratoria del estado de Guanajuato, los modelos de votación desde el exterior existentes en México, a partir de los resultados que dos instrumentos empíricos aportan al debate. Fue central en este esfuerzo incorporar la voz de las personas migrantes al debate en torno a las posibilidades que se abren al discutir una figura de representación política que se plantea.

En el primer capítulo, se consideró conocer quiénes son las y los migrantes guanajuatenses para ubicar la numeraria que se puede construir a partir de las distintas fuentes que existen y que este estudio reúne de manera especializada para sentar las bases para que todo aquel que busque debatir en torno al tema, tenga a la mano esta información de manera ágil e inmediata. Las fuentes de las que se obtuvo toda la información estadística son en sí mismas una herramienta de consulta que este estudio pone de manera adicional a disposición de personas interesadas.

El segundo capítulo presenta un análisis de las entidades federativas que han reconocido a las personas y comunidades migrantes a través de la regulación normativa de la figura de la diputación migrante que considere el acceso efectivo a algún tipo de representación ante la ausencia de legislación que lo garantice.

Para el caso de Guanajuato, se establecen algunas condiciones para que las personas guanajuatenses que migren al extranjero, cuando acrediten la residencia binacional, podrán ser electas y electos para ocupar diputaciones locales²⁹ (art.45 de la CPEG), no obstante, la legislación no garantiza el reconocimiento ni el acceso de las personas o comunidades migrantes. Por lo anterior, este capítulo resalta la

²⁹ Siempre y cuando se incorporen al estado por lo menos ciento ochenta días previos al de la elección.

Reflexiones finales

transición y cambio a nivel nacional y subnacional respecto al acceso del derecho a ser votado de este grupo subrepresentado.

En el tercer capítulo se decidió ofrecer una construcción detallada de los modelos de representación popular habilitados para quienes radican en el exterior de nuestro país. Se ofrece así, un panorama de cada una de las entidades federativas que han instrumentado o en su caso, se encuentran debatiendo sobre la figura de diputación migrante. Lo relevante de la propuesta de ofrecer una especie de mapa nacional de las diputaciones migrantes, es que muestra dos elementos centrales.

El primero, el avance que se ha tenido sobre el tema en nuestro país. En efecto, México, aunque tardó en implementar el tipo de experiencia de participación política transnacional (2006), con la instrumentación de esta figura (representación política local), acelera la extensión de un derecho fundamental en plena era de las migraciones, esto es, la posibilidad de votar, pero también de ser votado y contar con una representación para una comunidad activa, que aun radicando de manera distante a su lugar de origen ejerza su ciudadanía.

El segundo, señalar de manera enfática que México es un país pionero a nivel mundial en lo que se refiere a la implementación de diputaciones locales y no solo a nivel federal, como ocurre en la mayoría de los países, lo que se explica por el peso de la diáspora mexicana y sobre todo, la demanda que la propia comunidad mexicana radicada en el extranjero ha exigido a las distintas autoridades electorales locales para ser consideradas como una comunidad con necesidades especiales, que requieren por tanto una representación especial.

El capítulo cuarto de este estudio ofrece información que se obtuvo a partir del ejercicio empírico construido a través de dos instrumentos que se complementan entre sí. En el primer instrumento, se trató del cuestionario aplicado a guanajuatenses que aceptaron responder preguntas precisas sobre la figura de

Reflexiones finales

diputación migrante. Los resultados aportan datos y detalles que serán de gran utilidad al buscar que lo que se plantea desde la lógica teórica, jurídica e incluso política, esté en sintonía con el imaginario de la propia comunidad migrante.

Ese instrumento se complementó con otro método llamado grupos focales, realizado con personas catalogadas como liderazgos migrantes, que dada su presencia y reconocimiento público en sus propias comunidades de residencia, principalmente ubicados en Estados Unidos, pero en permanente contacto con sus comunidades de oriundez, fueron invitadas a aportar, no solo respuestas concretas —cuestionario—, sino a desarrollar su propia narrativa, visión e incluso ilusión, sobre lo que consideran que puede aportar una diputación migrante como figura política, para avanzar en una representación que los visibilice para efectos de cristalizar sus derechos.

Las voces de estos liderazgos están presentes en este informe y ejemplifican claramente varios de los puntos que el análisis logró aglutinar en temas precisos que, a su vez, abrieron no solo hallazgos, sino sobre todo oportunidades para la y el legislador y la autoridad electoral. La voz de los participantes fue de tal contundencia que una frase o una idea, complementan con gran nitidez el debate que este proceso ofrece y lo enriquecen de manera importante.

Los distintos insumos que el estudio incluye en estas páginas son anclas analíticas e instrumentales a partir de las cuales, todo interesado e interesada en el tema puede desarrollar sus opiniones con mayor rigor y, sobre todo, con la claridad de que todo debate sobre extensión de derechos es la puerta a nuevas exigencias, porque eso es la democracia, un modelo en permanente construcción de posibilidades para la inclusión y ampliación de derechos de las ciudadanas y los ciudadanos.