

**En la sesión extraordinaria efectuada el ocho de marzo de dos mil veintidós, el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Guanajuato, emitió el siguiente:**

**Acuerdo mediante el cual se da cumplimiento a la sentencia emitida por el Tribunal Estatal Electoral de Guanajuato, dentro del juicio para la protección de los derechos político-electORALES del ciudadano con número de expediente TEEG-JPDC-211/2021.**

**ANTECEDENTES:**

***Solicitudes de implementación de acciones afirmativas***

**I.** 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.

***Inicio del proceso electoral local ordinario 2020-2021***

**II.** El siete de septiembre de dos mil veinte inició el proceso electoral local ordinario 2020-2021, para renovar los cargos de diputaciones al Congreso local e integrantes de los cuarenta y seis ayuntamientos del estado de Guanajuato.

***Acuerdo CGIEEG/058/2020***

**III.** El veintinueve de septiembre de dos mil veinte, en sesión extraordinaria, mediante el acuerdo número CGIEEG/058/2020, el Consejo General dio respuesta a las solicitudes referidas en el antecedente I, en el sentido de que no es posible para el Instituto Electoral del Estado de Guanajuato incorporar la figura de diputaciones migrantes a través de acciones afirmativas porque éstas no deben traducirse en modificaciones fundamentales al proceso electoral, sino en el desarrollo de la obligatoriedad de elementos definidos en la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, en tratados internacionales o en la ley.

Además, en el acuerdo en comento se consideró que el Consejo General de este Instituto 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 *Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Guanajuato*.

Asimismo, se precisó en el citado acuerdo que la Ley electoral local, 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.

**Acuerdo INE/CG572/2020**

**IV.** El dieciocho de noviembre de dos mil veinte, en sesión extraordinaria, mediante el acuerdo número INE/CG572/2020, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral aprobó 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*.

**Acuerdo CGIEEG/084/2020**

**V.** El treinta de noviembre de dos mil veinte, en sesión ordinaria, mediante el acuerdo número CGIEEG/084/2020, este Consejo General dio cumplimiento a la sentencia emitida por el Pleno del Tribunal Estatal Electoral de Guanajuato en el juicio para la protección de los derechos político-electORALES del ciudadano con número de expediente TEEG-JPDC-55/2020 y su acumulado TEEG-JPDC-56/2020; y se modifica el diverso acuerdo CGIEEG/038/2020.

**Lineamientos para el registro de candidaturas**

**VI.** El nueve de marzo de dos mil veintiuno, en sesión extraordinaria, mediante el acuerdo número CGIEEG/077/2021, este Consejo General aprobó los *Lineamientos para el registro de candidaturas en el Proceso Electoral Local Ordinario 2020-2021*.

**Reiteración de solicitudes**

**VII.** 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 **I**.

**Respuesta a solicitudes**

**VIII.** 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, mediante oficio P/166/2021, las consideraciones consignadas en el acuerdo CGIEEG/058/2020 del veintinueve de septiembre de dos mil veinte.

***Sentencia del TEEG***

**IX.** El veintiuno de mayo de dos mil veintiuno, el Tribunal Estatal Electoral de Guanajuato 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.

***Reiteración de respuesta***

**X.** El veintiséis de mayo de dos mil veintiuno, en sesión extraordinaria, 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., en el que se reiteró lo considerado en el acuerdo CGIEEG/058/2020.

***Sentencia del TEEG-JPDC-211/2021***

**XI.** El veintidós de junio de dos mil veintiuno, el Tribunal Estatal Electoral de Guanajuato, 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 de este Instituto sí cuenta con facultades para emitir acciones afirmativas en materia de diputaciones migrantes, sin que ello implique un exceso en su facultad reglamentaria.

Por lo tanto, revocó el acuerdo CGIEEG/264/2021 en lo que fue materia de la impugnación, y vinculó al Consejo General de este Instituto 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. Los efectos de la sentencia en comento son los siguientes:

**«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.»

#### **Acuerdo CGIEEG/304/2021**

**XII.** El veintitrés de julio de dos mil veintiuno, en sesión ordinaria, este Consejo General emitió el acuerdo CGIEEG/304/2021, mediante el cual determinó instruir a la Comisión Temporal para el Voto de Guanajuatenses Residentes en el Extranjero que, con base en sus atribuciones, elaborara el estudio ordenado en la sentencia TEEG-JPDC-211/2021 del Tribunal Estatal Electoral de Guanajuato y lo remitiera al Consejo General para que éste llevara a cabo la determinación y eventual aprobación de las medidas afirmativas que, en su caso, correspondan.

En ese mismo acuerdo, se instruyó a la Comisión Temporal para el Voto de Guanajuatenses Residentes en el Extranjero para que, a efecto de realizar lo anterior, elaborara un plan de actividades a desarrollar, mismo que debería hacer del conocimiento del este órgano colegiado una vez aprobado y en el que considerara el plazo otorgado

por el Tribunal Estatal Electoral de Guanajuato para dar cumplimiento a la sentencia de mérito, el cual es de noventa días hábiles posteriores a la conclusión del proceso electoral local 2020-2021.

***Plan de trabajo de la Comisión Temporal para el Voto de Guanajuatenses Residentes en el Extranjero***

**XIII.** El veintiséis de octubre de dos mil veintiuno, en sesión ordinaria, la Comisión Temporal para el Voto de Guanajuatenses Residentes en el Extranjero 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 Tribunal Estatal Electoral de Guanajuato.*

El plan de trabajo de referencia se remitió a la presidencia de este Consejo General mediante el oficio CTGVRE/009/2021 del veintiocho de octubre de dos mil veintiuno, y se hizo del conocimiento del órgano máximo de dirección de este Instituto en la sesión ordinaria del veintinueve de octubre de esa misma anualidad.

***Propuesta de creación e integración del grupo de trabajo***

**XIV.** El diez de diciembre de dos mil veintiuno, mediante el oficio CTVGRE/027/2021, la presidencia de la Comisión Temporal para el Voto de Guanajuatenses Residentes en el Extranjero remitió a la presidencia del este Consejo General, el proyecto de acuerdo mediante el cual se aprueba la creación e integración del grupo de trabajo que apoyará al Instituto Electoral del Estado de Guanajuato 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 y análisis de las opiniones y aportaciones que se recaben, respecto a la viabilidad de la implementación de una acción afirmativa a favor de personas migrantes en relación con la integración del Congreso del Estado, para su aprobación por el Consejo General de este Instituto.

***Consulta sobre cumplimiento de sentencia***

**XV.** El diez de diciembre de dos mil veintiuno, mediante el oficio P/334/2021, la Presidencia de este Consejo General formuló la consulta a la Presidencia del Tribunal Estatal Electoral de Guanajuato, respecto a la forma en que debe computarse el término concedido en la sentencia referida en el antecedente **XI**.

***Aprobación del grupo de trabajo***

**XVI.** El trece de diciembre de dos mil veintiuno, en sesión extraordinaria, este Consejo General emitió el acuerdo CGIEEG/364/2021, mediante el cual se aprueba la creación e integración del grupo de trabajo a que se hace referencia en el antecedente **XIV** de este acuerdo.

***Auto sobre cómputo de plazo***

**XVII.** El catorce de diciembre de dos mil veintiuno, se notificó a este Instituto, el oficio TEEG-ACT-1001/2021, de la misma fecha, mediante el cual se notifica el auto dictado en la fecha referida, por la magistrada presidenta del Tribunal Estatal Electoral de Guanajuato, en los autos del expediente TEEG-JPDC-211/2021, en el cual comunica que: “*... para el cómputo del plazo de noventa días concedidos en la sentencia emitida dentro de los autos del presente asunto, es necesario que sean contabilizados los días hábiles, entendiendo como tales los correspondientes de lunes a viernes, exceptuando los fines de semana y aquellos que por ley, o por acuerdo del consejo a los que sean determinados como inhábiles o no laborables por normas de aplicación general en el instituto Electoral del Estado de Guanajuato...*”

***Actualización del Plan de Trabajo***

**XVIII.** El cuatro de febrero de dos mil veintidós, en sesión extraordinaria, la Comisión Temporal para el Voto de Guanajuatenses Residentes en el Extranjero aprobó la actualización al *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 Tribunal Estatal Electoral de Guanajuato*, aprobado el veintiséis de octubre de dos mil veintiuno.

La actualización al plan de trabajo de que se trata se remitió a la presidencia del Consejo General a través del oficio CTGVRE/175/2021 de fecha ocho de febrero de dos mil veintidós, el cual se hizo del conocimiento de este órgano colegiado en la sesión extraordinaria del once de febrero del mismo año.

***Mesa de trabajo***

**XIX.** El veintitrés de febrero de dos mil veintidós, la Comisión Temporal para el Voto de Guanajuatenses Residentes en el Extranjero llevó a cabo la mesa de trabajo con la asistencia de representaciones de partidos políticos, en la cual se presentó el *Ánalisis de los resultados de la consulta migrante realizada a personas guanajuatenses residentes en el extranjero que han tramitado su credencial para votar desde el extranjero y a liderazgos migrantes*, así como el *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, con la asistencia y participación además del grupo de personas especialistas a que se refiere el antecedente XIV de este acuerdo.*

***Aprobación del Estudio por la CTVGRE***

**XX.** En la sesión extraordinaria celebrada el veinticuatro de febrero de dos mil veintidós, la Comisión Temporal para el Voto de Guanajuatenses Residentes en el Extranjero emitió el acuerdo CTVGRE/001/2022, mediante el cual aprobó el *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 con la sentencia dictada en el expediente TEEG-JPDC-211/2021 por el Tribunal Estatal Electoral de Guanajuato.*

***Remisión del acuerdo CTVGRE/001/2022 al Consejo General***

**XXI.** El veinticuatro de febrero de dos mil veintidós, mediante el oficio número CTVGRE/337/2022, la Comisión Temporal para el Voto de Guanajuatenses Residentes en el Extranjero, por conducto de su presidencia, remitió al Consejo General el acuerdo mencionado en el antecedente **XX** con su anexo.

**CONSIDERANDO:**

***Personalidad jurídica del Instituto y principios que rigen su actuación***

1. El artículo 77, párrafos primero y segundo, de la *Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Guanajuato*, establece que el Instituto Electoral del Estado de Guanajuato 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 *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, la *Constitución Política para el Estado de Guanajuato* y la propia *Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Guanajuato*. 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.

Asimismo, el Instituto Electoral del Estado de Guanajuato es autoridad en materia electoral, en los términos que establecen los ordenamientos jurídicos antes citados y la *Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales*.

#### **Órgano superior de dirección**

2. El artículo 81 de la *Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Guanajuato*, señala que el Consejo General es el órgano superior de dirección del Instituto Electoral del Estado de Guanajuato, al que corresponde la preparación, desarrollo y vigilancia de los procesos electorales de carácter estatal.

#### **Integración del Consejo General**

3. El artículo 82, párrafo primero, de la *Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Guanajuato*, indica que el Consejo General se integra por «un consejero presidente y seis consejeros electorales» con derecho a voz y voto —siendo actualmente una consejera presidenta, cuatro consejeras electorales y dos consejeros electorales—; la Secretaría Ejecutiva y representantes de los partidos políticos con registro nacional y estatal, quienes concurrirán a las sesiones solo con derecho a voz.

#### **Facultad del IEEG para emitir acciones afirmativas**

4. En la resolución del veintidós de junio de dos mil veintiuno, emitida por el Tribunal Estatal Electoral de Guanajuato en el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano con número de expediente *TEEG-JPDC-211/2021*, se consideró que este Instituto Electoral 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, peticionó 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 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 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; 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».

#### ***Cumplimiento a la resolución del TEEG***

5. De conformidad con los efectos de la sentencia dictada por el Tribunal Estatal Electoral de Guanajuato en el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano con número de expediente TEEG-JPDC-211/2021, este Instituto deberá 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; lo anterior, con base en el estudio respecto a la viabilidad de implementar en el próximo proceso electoral la medida afirmativa solicitada por la parte actora, en el cual se identifique 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.

En este sentido, se procede a realizar las siguientes consideraciones:

- I. ***Contenido del 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.***

En el Capítulo Primero referente al *Perfil sociodemográfico del migrante guanajuatense*, se identifican la descripción de los patrones de migración actual y los principales lugares de destino de la población guanajuatense (principalmente a Estados Unidos y Canadá). Asimismo, se resaltan los principales motivos de la migración, entre ellos, laborales, familiares, y recientemente; por la violencia en el estado. Se destaca que, históricamente, el estado de Guanajuato ha sido una entidad con la mayor intensidad migratoria en el país por más de tres siglos. Se explica que la migración por motivos laborales encuentra su justificación en las condiciones de pobreza estructural, rezago educativo y falta de acceso a seguridad social, por lo que se identifican condiciones e injusticias históricas que motivan la migración hacia otros países debido a la pobreza, con la finalidad de encontrar mejores oportunidades laborales y reencontrarse con sus familiares.

El Capítulo Segundo corresponde al *Análisis jurídico*, en el cual se desarrolla el marco jurídico internacional, nacional y estatal, así como los criterios jurisprudenciales y resoluciones jurisdiccionales más recientes en materia de acciones afirmativas y diputación migrante. Además, se examinan las entidades federativas que cuentan con regulación constitucional y legal en torno a la figura de la diputación migrante. Se estudian aquellos estados que han emitido alguna medida afirmativa a través de un lineamiento o reglamento. Asimismo, se analiza la sentencia que motiva la elaboración del estudio y sus efectos.

En el Capítulo Tercero se aborda *El diseño institucional de la representación de migrantes o ciudadanía en el exterior*, explicando las razones históricas por las que se han propuestos modelos de representación de la ciudadanía residente en el extranjero en diferentes países y la motivación a implementar un modelo acorde con las características del país. Se explica la discriminación social y estructural en la que se encuentran las personas ciudadanas que por diferentes motivos deciden migrar con respecto a las que residan en el país de origen. Por lo anterior, se argumenta la necesidad de garantizar la vigencia de los derechos políticos electorales de las personas y comunidades migrantes dentro de la vida política de su país natal y, en específico, tener representaciones migrantes dentro de los congresos o parlamentos, como otros países las aseguran.

En el Capítulo Cuarto, relativo a la *Consulta migrante para diputación del estado de Guanajuato*, se establece que los resultados de esta se visibilizan los vínculos familiares y culturales de la ciudadanía guanajuatense residente en el extranjero y pertenencia con la comunidad de origen. Además, se destaca la aportación de la comunidad migrante a través de las remesas enviadas a sus familias, las cuales representan el 8.4% del producto interno bruto del estado. Por otra parte, la consulta migrante guanajuatense presenta las opiniones de voz de las personas migrantes acerca de la necesidad de una

representación que entienda las problemáticas de la comunidad y la discriminación social y estructural a la que han estado expuestas por años derivada de la clandestinidad en la que viven debido a su situación migratoria. La consulta migrante guanajuatense pone en evidencia la necesidad de ampliar el debate sobre los derechos políticos de las personas migrantes y desafiar las normas que limitan su participación dada la normatividad vigente en torno a la nacionalidad mexicana y sus alcances.

Finalmente, se destaca la importancia de acelerar la inclusión de las minorías políticas en la vida pública, con voto y sobre todo con voz, que posibilite la creación de diversidad y la representación proporcional de los grupos.

## **II. Identificación de situaciones objetivas.**

*Del 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, se desprenden elementos objetivos de la ciudadanía guanajuatense residente en el extranjero que justifican la implementación de medidas afirmativas a favor de dichas personas.*

Así pues, se identifican aspectos que aportan información objetiva que justifica su adopción, como por ejemplo, aquello que tiendan a enderezar o reparar injusticias históricas, reparar la discriminación social/estructural, crear diversidad o una representación proporcional de los grupos desventajados; también argumentos relativos a la utilidad social que contribuyan al bienestar de muchas personas y generen mejores situaciones o servicios para los grupos desfavorecidos, medidas preventivas para evitar la agitación social y 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 con relación a la igualdad de resultados.

En el estudio en cita, se analizó como primer elemento la historia migratoria del estado de Guanajuato y el perfil de migratorio de guanajuatenses, así como las razones que han motivado esa migración. El estudio reconoce que las personas y comunidades migrantes guanajuatenses han experimentado discriminación y exclusión de las instituciones debido a que no se han generado políticas que incluyan una visión multicultural por lo que han invisibilizado su pertenencia al lugar de origen.

### **A. Enderezar o reparar injusticias históricas.**

La migración de guanajuatenses originada por situaciones de pobreza los ha impulsado a buscar empleo en el extranjero, especialmente en Estados Unidos y Canadá, ello ha implicado renunciar a la residencia en el estado de origen. Entre los principales motivos de la migración destacan los laborales, familiares y recientemente, por la violencia persistente en el estado. Otro aspecto es que, históricamente, el estado de Guanajuato ha sido una entidad con gran intensidad migratoria en el país por más de tres siglos. La migración por motivos laborales encuentra su justificación en las condiciones de pobreza estructural, rezago educativo y la falta de acceso a seguridad social en la que se encuentra el estado de Guanajuato. Los elementos anteriormente descritos permiten argumentar condiciones e injusticias históricas que motivan la migración hacia otros países debido a la pobreza, para encontrar mejores oportunidades laborales de las que se carecen dentro del estado de Guanajuato, así como reencontrarse con sus familiares.

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 Guanajuato una de las principales entidades expulsoras de población migrante. En términos migratorios, el estado de Guanajuato es uno de los que tienen 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. 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% que emigró por trabajo, pero también destaca el 12.7% que ha emigrado por motivos familiares mientras que los motivos educativos representaron 7.2%.

Conforme con estimaciones de Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), en 2020 la población en condición de pobreza en la entidad ascendió 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.

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.

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. Algunas ciudades donde se tienen identificadas algunas organizaciones son: Chicago con 51, Los Ángeles y San Diego con 33 cada una, Atlanta con 24 y Austin con 14.

### **B. Reparar la discriminación social / estructural.**

En el capítulo *El diseño institucional de la representación de migrantes o ciudadanía en el exterior*, se explican las razones históricas por las que se han propuesto modelos de representación de la ciudadanía residente en el extranjero en diferentes países y la motivación a implementar un modelo acorde con las características del país. Se explica la discriminación social y estructural en la que se encuentran los ciudadanos que por diferentes motivos deciden migrar con respecto a los ciudadanos que residen en el país de origen. Por lo anterior, se argumenta la necesidad de garantizar la vigencia de los derechos políticos electorales de las personas y comunidades migrantes dentro de la vida política de su país natal y, en específico, tener representaciones migrantes dentro de los congresos o parlamentos, como otros países las aseguran.

Cada diseño institucional tiene implicaciones sobre: quiénes 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, de acuerdo con la experiencia internacional.

En el estudio se concluye que las modalidades sobre el tipo de representación de la ciudadanía a nivel internacional tiene 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.

Los resultados de la consulta migrante guanajuatense visibilizan los vínculos familiares y culturales de la ciudadanía guanajuatense residente en el extranjero y pertenencia con la comunidad de origen. Además, destaca la aportación de la comunidad migrante a través de las remesas enviadas a sus familias, las cuales representan el 8.4% del producto interno bruto del estado. Por otra parte, la consulta migrante guanajuatense presenta las opiniones de voz de las y los migrantes acerca de la necesidad de una representación que entienda las problemáticas de la comunidad y la discriminación social y estructural a la que han estado expuestos por años derivado de la clandestinidad en la que viven debido a su situación migratoria. La consulta migrante guanajuatense pone en evidencia la necesidad de 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.

Respecto a la pregunta “¿Ha votado desde el extranjero?”, 37% de 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 indican 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.

Finalmente, y no menos importante, es la dimensión que dieron los consultados 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, que es 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.

En este mismo orden de ideas, se tiene confusión sobre el tipo de residencia como requisito legal para ser candidato a un puesto de representación popular en México por

lo que se evidencia la falta de información respecto de las normativas y principios legales que prevalecen en la legislación electoral mexicana como parte de la formación cívica que promueven las autoridades electorales.

Finalmente, se destaca la importancia de acelerar la inclusión de las minorías políticas en la vida pública, con voto y sobre todo con voz, que posibilite la creación de diversidad y la representación proporcional de los grupos.

### **C. Crear diversidad o una representación proporcional de los grupos.**

El planteamiento sobre la figura de diputación migrante para Guanajuato es solo una de las múltiples formas de representación política que se han expuesto los últimos años para dar voz, voto y presencia política a la comunidad radicada en el extranjero, pero 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, 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 en el ámbito federal, sino 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 sobre todo el caso de por la larga historia de migración y el gran número de población originaria del estado que radica en el extranjero.

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, México sobresale como pionero y a la 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 trasnacional.

De todo lo anterior se arriba a la conclusión de la existencia de situaciones objetivas que justifican la implementación de medidas afirmativas a favor de las personas guanajuatenses residentes en el extranjero al constituir un grupo o colectivo que está en

una situación de desventaja o subrepresentación que le permitan una mayor participación.

Lo anterior atendiendo a que, en el contexto estatal actual, es innegable la importancia que tiene para el sistema político y su modelo de representación política reconocer y garantizar, en la mayor medida posible, condiciones adecuadas para el pleno ejercicio de los derechos político-electORALES de las personas guanajuatenses migrantes y residentes en el extranjero, en la medida de las posibilidades jurídicas y fácticas; especialmente, dado que su situación responde, como se desprenden del estudio en mención, a causas estructurales de diversa índole.

Así, respecto a las razones que permiten justificar, en el presente caso, la adopción de acciones afirmativas a favor de las personas guanajuatenses residentes en el extranjero relacionadas con el acceso a diputaciones locales, se tiene la existencia de situaciones objetivas que justifican de manera innegable la implementación de medidas afirmativas a favor de grupos o colectivos que están en una situación de desventaja o subrepresentación (migrantes) para su implementación y eliminar la brecha de desigualdad que prevalece entre los grupos sociales.

Luego entonces, la obligación de garantizar, que implica acciones positivas por parte del Estado (tanto fácticas como normativas), conlleva el deber de asegurar a toda persona el ejercicio libre y efectivo de sus derechos humanos. Respecto a esta obligación de garantizar derechos humanos, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que:

“para proteger cualquiera de esos derechos no sólo se requieren abstenciones, sino, en todos los casos, es precisa la provisión de garantías normativas y de garantías institucionales como la existencia de órganos legislativos que dicten normas y de órganos aplicativos e instituciones que aseguren su vigencia, lo que implica, en definitiva, la provisión de recursos económicos por parte del Estado y de la sociedad.”<sup>1</sup>

En efecto, el Estado debe cumplir las obligaciones y ejercer las acciones que se requieran para garantizar el ejercicio del derecho para que todas las personas sujetas de derechos tengan la oportunidad de disfrutar de ellos, y políticas públicas, entendidas como el conjunto de decisiones y acciones estratégicamente realizadas para solucionar

---

<sup>1</sup> AR 750/2015. Resuelto por unanimidad de votos en sesión de 20 de abril de 2016.

problemas o deficiencias públicas mediante acciones orientadas a obtener el mayor bienestar posible y de la forma más eficiente.

Para hacer tangible lo anterior, 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. La obligación de garantizar implica que el Estado debe tomar todas las “medidas necesarias” para procurar que las personas sujetas puedan disfrutar efectivamente de sus derechos.

Derivado de todo lo antes expresado, se considera que el estudio en cita, contiene elementos objetivos requeridos por la resolución TEEG-JPDC-211/2021 dictada por el Tribunal Estatal Electoral de Guanajuato, que permiten justificar la adopción de acciones afirmativas a favor de las personas guanajuatenses radicadas en el exterior y garantizar la materialización del acceso al cargo público.

Aunado a lo anterior, existen elementos objetivos que también robustecen el análisis sobre la viabilidad de la implementación de una medida afirmativa en favor de las personas integrantes de la comunidad guanajuatense migrante residente en el extranjero, los cuales se expresan a continuación:

### **1. Voto de la ciudadanía mexicana residente en el extranjero.**

La garantía de los derechos políticos electorales de la ciudadanía mexicana residente en el extranjero ha ido avanzando de manera progresiva. El derecho al voto activo y pasivo de la diáspora mexicana es imposible entenderse sin revisar la discriminación histórica en la que se ha involucrado a este grupo social.

Un primer elemento por considerar son las modificaciones a la *Ley de Nacionalidad* de 1997, dichas reformas permitieron que las personas mexicanas que adoptaran otra nacionalidad no perdieran la nacionalidad mexicana. Con este hecho, se avanzó para la implementación del voto de las personas mexicanas radicadas en el extranjero.

Un segundo elemento es la incorporación a nivel constitucional del reconocimiento al voto de la ciudadanía mexicana para la elección a la presidencia de la República, en 2005, y realizado por primera ocasión en 2006. Posteriormente, varias entidades federativas modificaron sus constituciones locales para incorporar el derecho al voto de sus connacionales residentes en el extranjero, como es el caso de Michoacán (2007), Ciudad de México (2012) y Chiapas (2012).

Un tercer elemento, es la Reforma Constitucional en materia político electoral de 2014, con la que se garantizó el derecho de ejercer el voto de la ciudadanía mexicana en el extranjero con la posibilidad de tramitar la credencial de elector desde el exterior. La credencialización desde el extranjero permitió, de *facto*, que las mexicanas y mexicanos al tramitar su credencial tuvieran las mismas oportunidades que la ciudadanía residente en el territorio mexicano. Derivado de la reforma constitucional aludida, se emitió la *Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales*, que en su artículo 329, establece la posibilidad para los ciudadanos que residan en el extranjero, puedan ejercer su derecho al voto para la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos y senadores, así como de Gobernadores de las entidades federativas y del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, siempre que así lo determinen las Constituciones de los Estados o el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

## **2. Voto de la ciudadanía guanajuatense radicada en el extranjero.**

La *Constitución Política para el Estado de Guanajuato*, en su artículo 23, establece las prerrogativas de la ciudadanía guanajuatense, entre las que se encuentra que las personas guanajuatenses que residen en el extranjero puedan votar para la elección de la gubernatura del estado.

Derivado de lo anterior, el 27 de junio de 2014 se emitió la *Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Guanajuato*, estableciendo por primera vez en su Título Quinto (artículos 275 a 286), la regulación del voto de las y los guanajuatenses residentes en el extranjero. La materialización de dichas disposiciones se llevó a cabo en el proceso electoral local 2017-2018, para la elección de la gubernatura.

Ahora bien, en la experiencia de la elección local 2017-2018 se desprende del estudio a que se ha hecho alusión, que se inscribieron en la lista nominal de electores residentes en el extranjero 11,551 guanajuatenses y votaron 4,826 a través de voto postal.

En el mismo estudio se menciona que para las próximas elecciones a nivel local de acuerdo con los datos de la Secretaría de Relaciones Exteriores y de los guanajuatenses que han tramitado su matrícula consular (64,624 en 2019) existen las siguientes características:

- Más de la mitad del (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 (4.8%) y Acámbaro (4.4%).
- La mayoría (79.2%) cuenta con escolaridad básica: sin estudio (1.9%), primaria incompleta (18.8%), primaria completa (20.5%), secundaria incompleta (6.6%) y secundaria completa (31.5%).
- El 38% son mujeres y el resto 62% son hombres.
- Con los 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 de modificó ligeramente, entre 18 y 28 años (12.4%), entre 29 y 39 (31.2%) y 40 y 49 años (32.%) y 50 o más (24.4%). La ocupación principal es empleado o empleadas (54.8%).
- Además, 9 de cada 10 personas con credencial para votar en el extranjero se ubica entre los 20 y 59 años de edad.

Asimismo, el estudio revela que de acuerdo con las estimaciones realizadas por el Consejo Nacional de Población en 2020 habían 11,511,598 millones de personas de origen mexicano residentes 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 el 1% de la población emigrante, seguido de España y Alemania.

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%), éstos son rurales y se ubican en la periferia del estado, además son localidades que presentan altos grados de marginación.

En consecuencia, existe una población considerable de personas guanajuatenses residentes en el extranjero, que ha tramitado su matrícula consular, lo que habla que cuentan con un documento de identidad, además han tramitado su credencial para votar y por lo tanto están en la edad para ejercer sus derechos político-electORALES.

### **III. Principio de igualdad, democracia no discriminatoria**

La *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.

Por otra parte, en el párrafo tercero del artículo referido se prevé 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.

En el párrafo quinto incorpora una cláusula antidiscriminatoria, al prohibir 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.

La referida cláusula de no discriminación es explícita y protectora al describir diversas conductas que tienen por objeto o resultado el de impedir o restringir los derechos humanos de las personas y atentar contra la dignidad humana, ya sea porque se realicen distinciones irrationales o injustificadas, se les nieguen sus derechos o se les excluya.

Sobre dicho tópico, se debe expresar que las conductas específicas se encuentran contenidas en diversos instrumentos internacionales como es la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial; la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer; el Convenio de la Organización Internacional del Trabajo relativo a la discriminación en materia de empleo y ocupación; la Convención de la Organización de las Naciones

Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura relativa a la Lucha contra las Discriminaciones en la Esfera de la Enseñanza; y los Principios de Yogyakarta (Principios sobre la aplicación de la legislación internacional de derechos humanos en relación con la orientación sexual y la identidad de género).

En el estado de Guanajuato, se cuenta con la disposición contenida en el artículo 1 de la *Constitución Política para el Estado de Guanajuato*, el cual dispone que todas las personas gozan de los derechos humanos y de las garantías para su protección reconocidos en la Constitución Federal y en los Tratados Internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como en los consagrados por la Constitución local y sus Leyes Reglamentarias, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que la Carta Magna 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 otra parte, la *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 Constitución federal, así como promover la igualdad de oportunidades y de trato.

El artículo 3 dispone 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.

El artículo 5, fracción III, 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.

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.

Finalmente, 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.

#### **IV. Acciones afirmativas**

De conformidad con lo dispuesto por el artículo 35, fracciones I y II de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, 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.

Por su parte, el artículo 31, párrafos segundo y cuarto, de la *Constitución Política para el Estado de Guanajuato* 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 Instituto Nacional Electoral, en los términos que establece nuestra Carta Magna 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 Constitución local.

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.

Por su parte, el artículo 77, párrafos primero y segundo, de la *Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Guanajuato*, establece que el Instituto

Electoral del Estado de Guanajuato 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 Constitución federal y en la Constitución local y la propia Ley electoral local. 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.

Los artículos 14 y 190, segundo párrafo, de la Ley comicial local, establecen que a las solicitudes de registro de candidaturas se acompañaran de los siguientes 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 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 *Constitución Política para el Estado*, 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.

Así pues, se encuentra abierta la posibilidad de que las personas migrantes guanajuatenses residentes en el extranjero, puedan acceder a un cargo de elección popular, a través de la postulación de partidos políticos o coaliciones por el principio de mayoría relativa. Lo anterior, siempre y cuando se cumpla con los requisitos mencionados en los párrafos anteriores, entre los que se encuentra la constancia que acredite que la persona migrante ha regresado al estado, por lo menos con ciento ochenta días anteriores al día de la elección.

Por otro lado, el artículo 133 de nuestra Carta Magna advierte que la propia Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión.

En este sentido, los tratados internacionales tienen fuerza de ley y son de observancia obligatoria porque forman parte de nuestro sistema jurídico; en esa medida, deben ser cumplidos y aplicados a todos quienes se encuentren bajo su tutela.

Así, como se refirió en el *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*, entre los instrumentos internacionales de los derechos humanos aplicables debe resaltarse el Pacto

Internacional de Derechos Civiles y Políticos, cuyo artículo 25 establece que todos los ciudadanos 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.

Al respecto, en términos similares se encuentran regulado en la Convención Americana de los Derechos Humanos; Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial; la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial; la Declaración y Programa de Acción de Viena; la Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares; la Opinión Consultiva OC-18/03, de la Corte Interamericana de Derechos Humanos;

Respecto a las acciones afirmativas, se debe precisar que como mecanismo equiparador de las desigualdades sociales y de los espacios democráticos para grupos desaventajados comprende 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 afromexicanas, 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 autoridades<sup>2</sup>. 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*, 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

---

<sup>2</sup> 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>

promover condiciones equitativas de igualdad de oportunidades, inclusión y progreso para estas personas o grupos. 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 población.

Sobre las acciones afirmativas, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) ha emitido las jurisprudencias 30/2014, 43/2014 y 11/2015, que son de los rubros y contenido siguientes:

**ACCIONES AFIRMATIVAS. NATURALEZA, CARACTERÍSTICAS Y OBJETIVO DE SU IMPLEMENTACIÓN.**- De la interpretación sistemática y funcional de lo establecido en los artículos 1, párrafo quinto y 4, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1, párrafo 1, y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 1 y 4, párrafo 1, de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer; 1, 2, 4 y 5, fracción I, de la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación; 1, 2, 3, párrafo primero, y 5, fracción I, de la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres; así como de los criterios de la Corte Interamericana de Derechos Humanos sustentados en la Opinión Consultiva OC-4/84, y al resolver los casos Castañeda Gutman vs. México; y De las Niñas Yean y Bosico vs. República Dominicana; se advierte que las acciones afirmativas constituyen una medida compensatoria para situaciones en desventaja, que tienen como propósito revertir escenarios de desigualdad histórica y de facto que enfrentan ciertos grupos humanos en el ejercicio de sus derechos, y con ello, garantizarles un plano de igualdad sustancial en el acceso a los bienes, servicios y oportunidades de que disponen la mayoría de los sectores sociales. Este tipo de acciones se caracteriza por ser: temporal, porque constituyen un medio cuya duración se encuentra condicionada al fin que se proponen; proporcional, al exigírseles un equilibrio entre las medidas que se implementan con la acción y los resultados por conseguir, y sin que se produzca una mayor desigualdad a la que pretende eliminar; así como razonables y objetivas, ya que deben responder al interés de la colectividad a partir de una situación de injusticia para un sector determinado.

**ACCIONES AFIRMATIVAS. TIENEN SUSTENTO EN EL PRINCIPIO CONSTITUCIONAL Y CONVENCIONAL DE IGUALDAD MATERIAL.**- De la interpretación de los artículos 1°, párrafos primero y último, y 4°, primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 2, párrafo primero, y 3, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, se concluye que dichos preceptos establecen el principio de igualdad en su

dimensión material como un elemento fundamental de todo Estado Democrático de Derecho, el cual toma en cuenta condiciones sociales que resulten discriminatorias en perjuicio de ciertos grupos y sus integrantes, tales como mujeres, indígenas, discapacitados, entre otros, y justifica el establecimiento de medidas para revertir esa situación de desigualdad, conocidas como acciones afirmativas, siempre que se trate de medidas objetivas y razonables. Por tanto, se concluye que las acciones afirmativas establecidas en favor de tales grupos sociales tienen sustento constitucional y convencional en el principio de igualdad material.

**ACCIONES AFIRMATIVAS. ELEMENTOS FUNDAMENTALES.-** De la interpretación sistemática y funcional de lo establecido en los artículos 1°, párrafo quinto; 4°, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1, párrafo 1 y 24, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 1 y 4, párrafo 1, de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer; 1, 2, 4 y 5, fracción I, de la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación; 1, 2, 3, párrafo primero; y 5, fracción I, de la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres; así como de los criterios de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer; se colige la obligación del Estado mexicano de establecer acciones afirmativas en tanto constituyen medidas temporales, razonables, proporcionales y objetivas orientadas a la igualdad material. En consecuencia, los elementos fundamentales de las acciones afirmativas, son: a) Objeto y fin. Hacer realidad la igualdad material y, por tanto, compensar o remediar una situación de injusticia, desventaja o discriminación; alcanzar una representación o un nivel de participación equilibrada, así como establecer las condiciones mínimas para que las personas puedan partir de un mismo punto de arranque y desplegar sus atributos y capacidades. b) Destinatarias. Personas y grupos en situación de vulnerabilidad, desventaja y/o discriminación para gozar y ejercer efectivamente sus derechos, y c) Conducta exigible. Abarca una amplia gama de instrumentos, políticas y prácticas de índole legislativa, ejecutiva, administrativa y reglamentaria. La elección de una acción dependerá del contexto en que se aplique y del objetivo a lograr. La figura más conocida de las acciones afirmativas son las políticas de cuotas o cupos.

Derivado de lo anterior, se desprende que las acciones afirmativas constituyen una medida compensatoria para grupos en situación de discriminación o en desventaja, que tienen como fin revertir escenarios de desigualdad histórica y de facto que enfrentan ciertos grupos humanos en el ejercicio de sus derechos y con el propósito de garantizar

igualdad en el acceso a los bienes, servicios y oportunidades de que disponen los sectores sociales.

Así, 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; la exigencia de que todos los hombres y todas las mujeres sin distinción gocen de los mismos derechos universales.

Aunado a lo anterior dentro del estudio de mérito, se establece un apartado en donde se analiza la oportunidad de la implementación de la medida afirmativa, en donde se concluye que las medidas que se lleguen 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 contraviene lo dispuesto en el artículo 105 fracción II, penúltimo párrafo de nuestra Carta Magna, por no tratarse de modificaciones legales fundamentales.

En efecto, de acuerdo con la resolución SUP-REC-187/2021 y acumulados, se establece que las medidas implementadas por las autoridades electorales administrativas deben aprobarse con anticipación suficiente para ser factibles su definitividad antes del inicio del registro de candidaturas.

Por otro lado, a partir de las experiencias que se han registrado en diversos organismos públicos locales electorales (Ciudad de México, Guerrero, Nayarit, Oaxaca y Zacatecas) que han regulado la figura de la diputación migrante, así como la acción afirmativa implementada por el propio Instituto Nacional Electoral, a favor de diversos grupos en situación de vulnerabilidad, se puede determinar la posibilidad de la implementación de **una acción afirmativa dentro de la representación proporcional con la inclusión de la figura de la diputación migrante.**

En el estudio en cita se considera que, de acuerdo con la experiencia acumulada en los últimos años, formalmente se puede implementar la figura de diputación migrante a nivel local, sobre todo por la vía de la representación proporcional, dentro de las listas de partido: sea una lista de preferencia como en Nayarit o como en la cámara de diputados o escaños reservados como en la Ciudad de México

Al respecto se puede observar el siguiente cuadro:

ESTADO	PRINCIPIO DE ELECCIÓN	NÚMERO DE DIPUTACIONES	LUGAR DE LA LISTA
Ciudad de México	Representación proporcional	1	Una sola lista
Guerrero	Representación proporcional	1	Cada partido deberá presentar una lista particular de candidaturas migrantes compuesta por una fórmula de cada género.
Nayarit	Representación proporcional	1	En los primeros 6 lugares
Oaxaca	Representación proporcional	Al menos 1	La posición de la lista deberá garantizarse dentro del primer 30% de la lista
Zacatecas	Representación proporcional	2	Penúltimo y último lugar de la lista plurinominal
INE	Representación proporcional	1 en cada una de las 5 circunscripciones	Dentro de los diez primeros lugares

Lo anterior se refuerza atendiendo al contenido del punto 3.9 del estudio multicitado, relativo al *Balance y recomendaciones*, cuyo contenido es el siguiente:

### 3.9. Balance y recomendaciones

- 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 representación proporcional (cuotas dentro de las listas de partido: sea una lista con preferencia como Nayarit o como en la Cámara de Diputados o escaños reservados como en la Ciudad de México).
- 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.
- Formalmente, para el caso de Guanajuato se presentan al menos dos vías.
- 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 evaluación de costo-beneficio en términos político, 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 la 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 si 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 migración constante 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**.
- 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.

Derivado de lo anterior, a consideración de este Consejo General, el principio que garantizaría la mayor posibilidad de que las personas guanajuatenses migrantes residentes en el extranjero accedan de manera efectiva a un cargo público es por el principio de **representación proporcional**.

Lo anterior, no obstante que actualmente exista la posibilidad para las personas guanajuatenses migrantes residentes en el extranjero que puedan acceder a cargos públicos de elección popular, postulados por partidos políticos o coaliciones, mediante la vía de mayoría relativa.

En efecto, a través de la acción afirmativa debe potencializarse el derecho de este grupo de población en situación de vulnerabilidad, es decir, hacer efectiva su representación en el Congreso del Estado, a través de la vía de representación proporcional.

Ahora bien, respecto al número de diputaciones migrantes en que consiste la acción afirmativa a implementar se estima procedente que los partidos políticos o coaliciones deberán postular cuando menos una fórmula mediante el sistema de listas votadas en una circunscripción plurinominal. Lo anterior, en los primeros cuatro lugares de la lista, ya que debe considerarse que dicho lugar responde a dar viabilidad práctica a esta figura de nueva aplicación en el sistema electoral guanajuatense, esto es, una posibilidad efectiva de acceder a la representación y al cargo público de la diputación.

Por ello, se estima que debe ser exigible a los partidos políticos y coaliciones un piso mínimo que permita expandir los derechos de las personas que se encuentren dentro del

grupo en situación de vulnerabilidad en tratamiento, a fin de que se logre la integración de un porcentaje suficiente para incrementar la participación de las personas migrantes residentes en el extranjero, pertenecientes a dichos grupos en las candidaturas y que, a su vez, resulte significativo para poder transformarse en la posibilidad efectiva de inclusión de las personas al Congreso del Estado.

Así, se estima procedente que los partidos políticos y coaliciones postulen fórmulas integradas por personas pertenecientes al grupo en situación de vulnerabilidad referido, en la elección de diputaciones locales por el principio de representación proporcional cuando menos una fórmula de candidatas o candidatos propietario y suplente, integrada por personas guanajuatenses migrantes residentes en el extranjero, dentro de los primeros cuatro lugares de la lista, para el siguiente proceso electoral local, quedando los partidos políticos y coaliciones en libertad para que, conforme con su propia autoorganización, puedan postular dentro de esos parámetros a fin de favorecer la progresividad y optimización del ejercicio del derecho a ser votado de dichas personas.

En efecto, el principio de autodeterminación de los partidos políticos implica la posibilidad a su favor de establecer los mecanismos para la selección de sus candidatos, en tanto sea acorde con el derecho a ser votado, conforme lo establecido en los artículos 41, base I, y 116, fracción IV, inciso f), de la Constitución Federal.

Esto es, se ha considerado que el principio de auto organización y autodeterminación de los partidos políticos implica el derecho de definir la forma de gobierno y organización que consideren adecuada, conforme a su ideología e intereses políticos, incluidos los mecanismos que estimen más apropiados para la selección de sus candidatos a cargos de elección popular, principio que en modo alguno se ve afectado con la implementación de la acción afirmativa en tratamiento.

Por lo anteriormente expuesto, se considera procedente implementar la siguiente acción afirmativa:

**Elección de diputaciones locales por el principio de representación proporcional: Los partidos políticos y coaliciones deberán postular cuando menos una fórmula de candidatas o candidatos propietario y suplente, integrada por personas guanajuatenses migrantes residentes en el extranjero, dentro de los primeros cuatro lugares de la lista, para el siguiente proceso electoral local.**

Las disposiciones que regulen la implementación de dicha medida afirmativa, serán desarrolladas en los Lineamientos correspondientes que para tal efecto emita este Consejo General, en el momento oportuno.

En ningún caso, la referida acción afirmativa podrá estar por encima del principio de paridad de género, por lo que los partidos políticos y coaliciones estarán comprometidos a cumplir en todo momento con la paridad en el próximo proceso electoral local, en los términos previstos por la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, la *Constitución Política para el Estado de Guanajuato*, las leyes generales de la materia, la *Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Guanajuato* y demás ordenamientos aplicables.

#### ***Adopción de medidas afirmativas adicionales***

6. El principio de igualdad contenido en los artículos 1º y 4º de nuestra Carta Magna establece la cláusula que comprende la prohibición de 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, y prevén además 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.

Así, y derivado de la diversidad de la población que compone la nación mexicana, ésta se ve protegida desde el ámbito constitucional, motivo por el cual los partidos políticos, al ser entidades de interés público y cuyo fin es promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de los órganos de representación política y hacer posible el acceso de la ciudadanía al ejercicio del poder público, deben tomar las medidas necesarias para integrar a dichos órganos de representación a las personas y los grupos en situación de vulnerabilidad o de atención prioritaria, esto es, se encuentran obligados a que sus procesos de selección de candidaturas cuenten con una perspectiva incluyente.

En ese sentido, independientemente de que el acuerdo que nos ocupa se emite en el marco de cumplimiento a una sentencia relativa a la posibilidad de implementar acciones afirmativas en favor de la comunidad migrante residente en el extranjero, este Consejo

General considera que en aras de velar por la no discriminación y el ejercicio de los derechos político-electORALES de los demás grupos de personas históRICamente excluidos, tales como personas con discapacidad, afromexicanas y de la diversidad sexual, es necesario determinar acciones adicionales para garantizar la representatividad de esos grupos en el Congreso del Estado, así como la pluralidad en la integración del mismo.

Es decir, las personas migrantes residentes en el extranjero no resultan ser las únicas personas en situación de discriminación y vulnerabilidad, por lo que las acciones afirmativas que se implementen en relación con la obligación de esta autoridad electoral de garantizar el ejercicio de los derechos político electORALES se debe extender a los diversos grupos, teniendo como antecedente las acciones afirmativas adoptadas por el Instituto Nacional Electoral en 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 los acuerdos INE/CG572/2020, INE/CG18/2021 e INE/CG160/2021, emitidos en acatamiento a las resoluciones SUP-RAP-121/2020 y acumulados, así como, SUP-RAP-21/2021 y acumulados, dictadas por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Lo anterior, partiendo de la premisa de que, ante el vacío legal, se permita la incorporación de las personas integrantes de los grupos en situación de vulnerabilidad en las decisiones políticas trascendentales de la vida estatal, y atendiendo al principio de progresividad de los derechos humanos, el cual implica el gradual proceso para lograr su pleno cumplimiento, es decir, que para el cumplimiento de ciertos derechos se requiera la toma de medidas a corto, mediano y largo plazo, pero procediendo lo más expedita y eficazmente posible.

#### **a. Acción afirmativa a favor de personas con discapacidad.**

Respecto a la acción afirmativa a favor de personas con discapacidad, la *Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, adoptada por la Asamblea General de la ONU el 13 de diciembre de 2006*, en su numeral 29 establece que:

Artículo 29.- *De la participación en la vida política y pública*: Los Estados Partes deben garantizar a las personas con discapacidad los derechos políticos y la posibilidad de gozar de ellos en igualdad de condiciones con las demás, y se comprometen a **asegurar** que las personas con discapacidad puedan participar plena y efectivamente en la vida política y pública en igualdad de condiciones con las demás, directamente o a través de personas

representantes libremente elegidas, **incluidos el derecho y la posibilidad de las personas con discapacidad a votar y ser elegidas**, entre otras formas, mediante:

- i) La garantía de que los procedimientos, instalaciones y materiales electorales sean adecuados, accesibles y fáciles de entender y utilizar;
- ii) La protección del derecho de las personas con discapacidad a emitir su voto en secreto en elecciones y referéndum públicos sin intimidación, y a **presentarse efectivamente como candidatas en las elecciones, ejercer cargos y desempeñar cualquier función pública a todos los niveles de gobierno**, facilitando el uso de nuevas tecnologías y tecnologías de apoyo cuando proceda; y,
- iii) La garantía de la libre expresión de la voluntad de las personas con discapacidad como electoras y a este fin, cuando sea necesario y a petición de ellas, permitir que una persona de su elección les preste asistencia para votar.

En consecuencia, se puede afirmar que el derecho de las personas con discapacidad a presentarse como candidatas en las elecciones, ejercer cargos y desempeñar cualquier función pública a todos los niveles de gobierno, forma parte del catálogo de derechos humanos que las autoridades del Estado Mexicano deben garantizar, independientemente de su fuente internacional, y que forma parte del orden jurídico constitucional.

Respecto a lo anterior, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, al resolver el expediente SUP-JDC-1282/2019 estableció que, de diversos instrumentos internacionales<sup>3</sup> deriva la obligación del Estado Mexicano de adoptar todas las medidas necesarias para asegurar a las personas con discapacidad el ejercicio de sus derechos político-electORALES, así como el derecho a la participación, de manera efectiva y en condiciones de igualdad.

#### **b. Acción afirmativa para personas afromexicanas.**

La acción afirmativa a favor de las personas afromexicanas tiene un fin constitucional legítimo en cuanto a concretar los compromisos convencionales contraídos por el Estado Mexicano a través de la *Declaración sobre los Derechos de las Personas Pertenecientes a Minorías Nacionales o Étnicas, Religiosas y Lingüísticas* y desdoblado los alcances protectores del artículo 1º, párrafo quinto, en relación con los diversos 35, fracción II, y 41, párrafo primero, Base I, párrafo segundo, de la Constitución Federal, específicamente

---

<sup>3</sup> Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad y Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

procurando la maximización del ejercicio de los derechos político-electORALES de votar y ser votadas, en su vertiente de acceder a candidaturas a cargos de representación popular de la población afromexicana.

Asimismo, la medida detallada se considera necesaria, en atención a que la legislación electoral actual no prevé reglas que instituyan medidas compensatorias para favorecer el ejercicio de los derechos político electORALES de las personas afromexicanas, específicamente por lo que hace a garantizar su acceso a candidaturas; además que, la experiencia muestra que la legislación por sí sola no ha sido suficiente para proteger el ejercicio de derechos de las personas pertenecientes a grupos vulnerables y grupos minoritarios como es la población afromexicana, lo que hace necesario implementar mecanismos que garanticen un piso mínimo de acceso a candidaturas.

#### **c. Acción afirmativa a favor de las personas de la diversidad sexual.**

En noviembre de 2006, se formularon y adoptaron los Principios de Yogyakarta<sup>4</sup>, en Indonesia, en el que se hicieron explícitos derechos en relación con la orientación sexual y la identidad de género.

Aun cuando dicha declaración no es vinculante para México, es relevante en cuanto implica una definición clara respecto de los derechos humanos relacionados con la orientación sexual y la igualdad de género al reconocerse como tales el derecho a la igualdad y la no discriminación.

Estos principios, a pesar de no ser vinculantes, se han utilizado como referente esencial en la protección de los derechos de la población de la diversidad sexual al ser adoptados como parámetros en el diseño e implementación de políticas públicas para la atención de las personas de la diversidad sexual; además de que se recurre a ellos como costumbre internacional o fuente auxiliar del derecho internacional al incorporarse a la doctrina publicista de mayor competencia de las distintas naciones.

Así, conforme con el principio 25 de la Declaración de Yogyakarta, todas las personas que sean ciudadanas deben gozar del derecho a participar en la conducción de los asuntos públicos, incluido el derecho a postularse a cargos electivos, a participar en la formulación de políticas que afecten su bienestar y a tener acceso, en condiciones

<sup>4</sup> Principios Yogyakarta consultables en la siguiente liga electrónica: <https://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?relid=y&docid=48244e9f2>

generales de igualdad, a todos los niveles de funcionarias y funcionarios públicos y al empleo en funciones públicas, incluso en la policía y las fuerzas armadas, sin discriminación por motivos de orientación sexual o identidad de género.

El 1 de diciembre de 2006, Noruega, a nombre de 54 estados de Europa, América — incluyendo México—, Asia y el Pacífico, presentó al Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas una declaración sobre violaciones a los derechos humanos relacionadas con la orientación sexual y la identidad de género, en la que por primera vez se integró el tema de la identidad de género en una declaración entregada al órgano encargado de la cartera de los derechos humanos en las Naciones Unidas.

Con posterioridad, el 18 de diciembre de 2008, por iniciativa de Francia y con el apoyo de la Unión Europea, se presentó ante el Pleno de la Asamblea General de las Naciones Unidas una declaración sobre derechos humanos, orientación sexual e identidad de género<sup>5</sup>, la cual contó con el respaldo de 66 países de los 192 que en ese momento conformaban la comunidad internacional.

A nivel interamericano, el 3 de junio de 2008, la Organización de Estados Americanos, a través de su Asamblea General, adoptó la resolución propuesta sobre derechos humanos, orientación sexual e identidad de género<sup>6</sup>.

En esta temática, en junio de dos mil trece, en la ciudad de Antigua, Guatemala, las naciones integrantes de la Organización de Estados Americanos aprobaron la Convención Interamericana contra Toda Forma de Discriminación e Intolerancia<sup>7</sup> que, como instrumento vinculante para los Estados Parte, por primera vez, **reconoce, garantiza, protege y promueve el derecho a la no discriminación por identidad y expresión de género**, junto con el **derecho a la no discriminación por orientación sexual**, entre otros.

La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación mediante el juicio de la ciudadanía SUP-JDC-304/2018, sostuvo que como principio y como derecho, la igualdad implica una obligación a cargo del Estado que demanda el acceso pleno en condiciones de igualdad, entendida ésta de modo sustantivo y no solo formal; que a nivel nacional, internacional y supra nacional se ha establecido que la igualdad formal

---

<sup>5</sup> Declaración sobre orientación sexual e identidad de género de las Naciones Unidas, consultable en la siguiente liga electrónica: <https://www.uv.mx/uge/files/2014/05/Declaracion-Sobre-Orientacion-Sexual-e-Identidad-de-Genero-de-las-Naciones-Unidas.pdf>

<sup>6</sup> Véase: la resolución AG/RES. 2435 (XXXVIII-O/08), consultable en la siguiente liga electrónica: [http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/AG-RES\\_2435\\_XXXVIII-O-08.pdf](http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/AG-RES_2435_XXXVIII-O-08.pdf)

<sup>7</sup> Instrumento normativo interamericano consultable en la siguiente liga electrónica: [http://www.oas.org/es/sla/ddi/tratados\\_multilaterales\\_interamericanos\\_A-69\\_discriminacion\\_intolerancia.asp](http://www.oas.org/es/sla/ddi/tratados_multilaterales_interamericanos_A-69_discriminacion_intolerancia.asp)

reconocida en el sistema jurídico resulta insuficiente para superar la igualdad de hecho que existe en el ejercicio de los derechos de los grupos vulnerables, en especial en el acceso a los cargos de elección.

En torno de los derechos de la población de la diversidad sexual, la Sala Superior consideró que la identidad sexo-genérica de las personas es una de las manifestaciones fundamentales de la libertad de conciencia, del derecho a la vida privada y del libre desarrollo de la personalidad, de manera que, la autoadscripción es el único elemento para determinar la identidad de las personas y el Estado no puede cuestionarla ni solicitar prueba alguna al respecto.

La Sala Superior citó que en numerosas sentencias de tribunales constitucionales de diferentes países se ha señalado la necesidad no sólo de reconocer que personas cuya orientación sexual, identidad de género o sexo no coincidan con aquel que les fue asignado al momento de nacer, tienen no sólo el derecho de elegir aquel con el cual se sientan plenamente identificado, sino que es deber reconocer y garantizar ese derecho por el Estado y tutelarla, de forma tal que, permita potenciar el ejercicio de sus derechos humanos.

Para lograr lo anterior, los partidos políticos, en sus procesos de selección interna de candidaturas, deberán privilegiar la perspectiva de género y la perspectiva interseccional, es decir, deberán tomar las medidas que tiendan a derribar los obstáculos de *iure* y de *facto* que generen discriminación en perjuicio de las personas y particularmente de los grupos en situación de vulnerabilidad o de atención prioritaria.

En observancia al principio de igualdad sustantiva, en el ámbito de los derechos políticos y electorales, los partidos políticos y coaliciones, en su calidad de entes de interés público, cuyo fin es promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de los órganos de representación política y hacer posible el acceso de la ciudadanía al ejercicio del poder público, así como este instituto electoral, tienen la obligación de implementar las medidas necesarias que permitan que todas las personas puedan ejercer efectivamente sus derechos político-electORALES, poniendo especial atención en las personas o grupos que se encuentran en situación de vulnerabilidad o que se consideran de atención prioritaria como las personas con discapacidad, afromexicanas y de la diversidad sexual, para quienes el bloque de constitucionalidad obliga la aplicación de las reglas con perspectiva de derechos humanos y con enfoque diferenciado, de tal forma que puedan generarse las mejores condiciones que les

permitan el ejercicio pleno de sus derechos, entre los que se encuentra el derecho de ser votado.

Al respecto, se debe precisar que en el proceso electoral local 2020-2021, en los *Lineamientos para el registro de candidaturas en el proceso electoral local ordinario 2020-2021*, emitidos por este Instituto, en su artículo 49 se estableció la posibilidad de que los partidos políticos y coaliciones, postularán a personas con discapacidad, afromexicanas, de la diversidad sexual, las juventudes, mayores de sesenta años u otras pertenecientes a grupos en situación de vulnerabilidad, con la finalidad de garantizar una inclusión real en la participación política de los mencionados grupos.

Ahora bien, el Instituto Nacional Electoral mediante 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*, estableció acciones afirmativas a favor de personas con discapacidad, afromexicanas, indígenas, de la diversidad sexual y de género, y migrantes. Este último grupo en situación de vulnerabilidad, considerado en atención a lo resuelto en la sentencia del expediente SUP-RAP-21/2021 y acumulados resuelto por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Por ello, se estima que debe ser exigible a los partidos políticos y coaliciones un piso mínimo que permita expandir los derechos de las personas que se encuentren dentro de los grupos en situación de vulnerabilidad, como a las personas con discapacidad, afromexicanas y de la diversidad sexual, a fin de que se logre la integración de un porcentaje suficiente para incrementar la participación de las personas pertenecientes a dichos grupos en las candidaturas y que, a su vez, resulte significativo para poder transformarse en la posibilidad efectiva de inclusión de las personas al Congreso del Estado.

No se omite referir que si bien la implementación de la medida afirmativa en cuestión incide en las reglas atinentes a los procesos de selección de candidatas y 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 acciones afirmativas solamente tratan aspectos instrumentales para hacer efectivos el principio de pluralismo cultural en los procedimientos internos de selección de candidaturas y como consecuencia de ello, en el registro de las mismas, de manera que las obligaciones que al respecto tienen los

partidos políticos se complementen con las reglas derivadas de la implementación de la acción afirmativa en cuestión.

Por lo anteriormente expuesto, se considera procedente implementar la siguiente acción afirmativa:

**Elección de diputaciones locales por el principio de mayoría relativa: En el proceso electoral local siguiente, los partidos políticos y coaliciones deberán postular cuando menos tres fórmulas de candidatas o candidatos propietario y suplente, integrada por personas pertenecientes a cualquiera de los grupos en situación de vulnerabilidad, esto es, a personas con discapacidad, afromexicanas, de la diversidad sexual, en los distritos electorales con porcentaje de votación más alto, conforme a los resultados definitivos del proceso electoral inmediato anterior.**

Cabe mencionar que respecto al grupo en situación de vulnerabilidad de personas indígenas, mediante acuerdo CGIEEG/084/2020, por el cual se da cumplimiento a la sentencia emitida por el Pleno del Tribunal Estatal Electoral de Guanajuato en el juicio para la protección de los derechos político-electORALES del ciudadano con número de expediente TEEG-JPDC-55/2020 y su acumulado TEEG-JPDC-56/2020, y se modifica el diverso acuerdo CGIEEG/038/2020; este Consejo General consideró que a través de la Comisión Temporal de Reglamentos y Normatividad Electoral se realice el análisis y construcción de la normativa reglamentaria en materia de derechos político-electORALES de los pueblos, comunidades y personas indígenas respecto a las postulaciones para diputaciones locales, motivo por el cual no se incluye a dicho grupo en la acción afirmativa de mérito.

Las disposiciones que regulen la implementación de dicha medida afirmativa serán desarrolladas en los Lineamientos correspondientes que para tal efecto emita este Consejo General, en el momento oportuno.

En ningún caso, la referida acción afirmativa podrá estar por encima del principio de paridad de género, por lo que los partidos políticos y coaliciones estarán comprometidos a cumplir en todo momento con la paridad en el próximo proceso electoral local, en los términos previstos por la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, la *Constitución Política para el Estado de Guanajuato*, las leyes generales de la materia, la *Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Guanajuato* y demás ordenamientos aplicables.

Por lo anterior, y con fundamento en lo dispuesto por los artículos 1, 35, fracciones I y II, y 133, de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*; 1, 31, párrafos segundo y cuarto, 42, 44, fracción I y 45 de la *Constitución Política para el Estado de Guanajuato*; 2, 3, 5, fracción II, 8, fracción IX, 10 y 11 de la *Ley para Prevenir, Atender y Erradicar la Discriminación en el Estado de Guanajuato*; 14, 77, párrafos primero y segundo, 81, 82, párrafo primero, 190, párrafo segundo, de la *Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Guanajuato*; así como en la sentencia de fecha veintidós de junio de dos mil veintiuno, dictada por el Tribunal Estatal Electoral de Guanajuato en el juicio para la protección de los derechos político-electORALES del ciudadano con número de expediente TEEG-JPDC-211/2021, se somete a la consideración del Consejo General, el siguiente:

#### **ACUERDO:**

**PRIMERO.** En cumplimiento a lo ordenado en la resolución dictada el veintidós de junio de dos mil veintiuno, por el Tribunal Estatal Electoral de Guanajuato en el juicio para la protección de los derechos político-electORALES del ciudadano con número de expediente TEEG-JPDC-211/2021, y derivado del *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*, se determina la viabilidad de la emisión de la acción afirmativa a favor de las personas guanajuatenses migrantes residentes en el extranjero en los términos contenidos en el considerando **5** del presente acuerdo.

**SEGUNDO.** Se considera procedente la acción afirmativa a favor de las personas con discapacidad, afromexicanas y de la diversidad sexual, que forman parte de los grupos en situación de vulnerabilidad, en términos del considerando **6** del presente acuerdo.

**TERCERO.** En los términos contenidos en este acuerdo, se atiende el escrito signado por Juan José Corrales Gómez, por propio derecho y ostentándose como representante de Fuerza Migrante A.C.

**CUARTO.** Con copia certificada del presente acuerdo notifíquese de manera personal a Juan José Corrales Gómez, por propio derecho y como representante de Fuerza Migrante A.C.

**QUINTO.** Remítase copia certificada del presente acuerdo, de las constancias de su notificación y del Estudio a que se refiere el primero de los presentes puntos de acuerdo, al Tribunal Estatal Electoral de Guanajuato.

**SEXTO.** Publíquese el presente acuerdo en la página electrónica del Instituto Electoral del Estado de Guanajuato.

Notifíquese por estrados.

Con apoyo en lo previsto por los artículos 93 fracción IV y 98 fracción VII de la *Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Guanajuato*, firman este acuerdo la Presidenta del Consejo General y la Secretaria Ejecutiva del Instituto Electoral del Estado de Guanajuato.

Se aprobó, por mayoría de votos de las Consejeras Electorales, Brenda Canchola Elizarraraz y María Concepción Esther Aboites Sámano, así como de los Consejeros Electorales Antonio Ortiz Hernández y Luis Gabriel Mota, con voto razonado de la Consejera Electoral, Beatriz Tovar Guerrero y voto en contra de las Consejeras Electorales Nora Maricela García Huitrón y Sandra Liliana Prieto de León.

## **VOTO RAZONADO**

**QUE EMITE LA CONSEJERA ELECTORAL BEATRIZ TOVAR GUERRERO, EN RELACIÓN CON EL PUNTO IV DEL ORDEN DEL DÍA RELATIVO A LA “PRESENTACIÓN Y APROBACIÓN, EN SU CASO, DEL PROYECTO DE ACUERDO MEDIANTE EL CUAL SE DA CUMPLIMIENTO A LA SENTENCIA EMITIDA POR EL TRIBUNAL ESTATAL ELECTORAL DE GUANAJUATO, DENTRO DEL JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO CON NÚMERO DE EXPEDIENTE TEEG-JPDC-211/2021”, APROBADO EN LA SESIÓN EXTRAORDINARIA DEL CONSEJO GENERAL CELEBRADA EL 8 DE MARZO DE 2022**

---

El Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Guanajuato, en sesión extraordinaria celebrada el 8 de marzo de 2022, aprobó por mayoría de cinco votos a favor, el acuerdo mediante el cual se da cumplimiento a la sentencia emitida por el Tribunal Estatal Electoral de Guanajuato, dentro del juicio para la protección de los derechos político-electORALES del ciudadano con número de expediente TEEG-JPDC-211/2021.

Por lo anterior, con fundamento en lo establecido en la fracción II del artículo 93 Bis de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Guanajuato, así como lo señalado en el artículo 6, fracciones I y IV del Reglamento Interior del Instituto Electoral del Estado de Guanajuato, y lo previsto en el párrafo tercero del artículo 58 del Reglamento de sesiones de órganos colegiados del Instituto, emito un **VOTO RAZONADO**, puesto que si bien es cierto, de forma general existe coincidencia en el sentido de la decisión, considero que resulta necesario incorporar diversos razonamientos que fortalezcan la argumentación respecto de la emisión de acciones afirmativas a las que hace referencia el punto de acuerdo segundo, así como también, llevar a cabo la implementación de la ruta que ha sido trazada por distintas autoridades electorales para la determinación sobre la viabilidad en la implementación de medidas especiales, e inclusive seguida por este mismo Instituto para dictar medidas en el caso de otros grupos en situación de vulnerabilidad, tal y como ha sido con la comunidad de guanajuatenses residentes en el exterior, así como con las comunidades y pueblos originarios de Guanajuato.



Lo anterior es así en razón de los siguientes argumentos:

La Declaración Universal de los Derechos Humanos, establece en los numerales 1 y 2 del artículo 21, que toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos, así como el derecho de acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país.

Por su parte, el artículo 2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, señala que cada uno de los Estados Parte se compromete a respetar y a garantizar a todos los individuos que se encuentren en su territorio y estén sujetos a su jurisdicción los derechos reconocidos en el Pacto, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

Además, el artículo 3 establece que los Estados Parte se comprometen a garantizar a hombres y mujeres la igualdad en el goce de todos los derechos civiles y políticos enunciados en el Pacto, asimismo, el artículo 25 establece que todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de las distinciones mencionadas en el artículo 2, y sin restricciones indebidas, de los siguientes derechos y oportunidades:

- a) Participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes elegidos;
- 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.

Por su parte, la Convención Interamericana contra toda Forma de Discriminación e Intolerancia ratificada por el Estado Mexicano el diecinueve de noviembre de dos mil diecinueve, en el numeral 1 del artículo 1, define la discriminación como cualquier distinción, exclusión, restricción o preferencia, en cualquier ámbito público o privado, que tenga el objetivo o el efecto de anular o limitar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de uno o más derechos humanos o libertades fundamentales consagrados en los instrumentos internacionales aplicables a los Estados Partes. Asimismo, en el numeral 4 de dicho artículo dispone que no constituyen discriminación las medidas especiales o acciones afirmativas adoptadas para garantizar en condiciones de igualdad, el goce o ejercicio de uno o más derechos humanos y libertades fundamentales de grupos que así lo requieran, siempre que tales medidas no impliquen el mantenimiento de derechos separados para grupos distintos y que no se perpetúen después de alcanzados sus objetivos.

En el capítulo II, artículo 3 de dicha Convención, se consagra el derecho de todo ser humano al reconocimiento, goce, ejercicio y protección, en condiciones de igualdad, de todos los derechos humanos y libertades fundamentales consagrados en sus leyes nacionales y en los instrumentos internacionales aplicables a los Estados Parte, tanto a nivel individual como colectivo.

Ahora bien, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 1º, 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.

Asimismo, dispone que 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 momento a las personas la protección más amplia.

Por otra parte, se prevé 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.

Además, se 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.

A nivel local, el artículo 1 de la Constitución Política para el Estado de Guanajuato, dispone que todas las personas gozan de los derechos humanos y de las garantías para su protección reconocidos en la Constitución Federal y en los Tratados Internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como en los consagrados por la Constitución local y sus Leyes Reglamentarias, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que la Carta Magna establece.

Prevé además, 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 y obliga a las autoridades tanto del Estado como de los municipios, para que en el ámbito de sus competencias, promuevan, respeten, protejan y garanticen los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, por lo que 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, la Ley para Prevenir, Atender y Erradicar la Discriminación en el Estado de Guanajuato, 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 Constitución federal, así como promover la igualdad de oportunidades y de trato.

Además, dispone 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.

Asimismo, el artículo 5, fracción III de la ley antes referida, señala que 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.

Por su parte, la fracción IX del artículo 8, 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.

De lo anteriormente expuesto, es posible advertir que 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. En razón de lo anterior, 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.

Por tanto, en aras de velar por la no discriminación y el ejercicio de los derechos político-electORALES de los grupos de personas en situación de vulnerabilidad, tales como las personas con discapacidad, afromexicanas y de la diversidad sexual, este Consejo General consideró procedente implementar la siguiente acción afirmativa:

*Elección de diputaciones locales por el principio de mayoría relativa: En el proceso electoral local siguiente, los partidos políticos y coaliciones deberán postular cuando menos tres fórmulas de candidatas o candidatos propietario y suplente, integrada por personas pertenecientes a cualquiera de los grupos en situación de vulnerabilidad, esto es, a personas con discapacidad, afromexicanas, de la diversidad sexual, en los distritos electorales con porcentaje de votación más alto, conforme a los resultados definitivos del proceso electoral inmediato anterior.*

En este sentido, es necesario tener presente que cerrar la brecha de la desigualdad y contrarrestar la discriminación, es algo que atañe a toda la sociedad, especialmente a aquellas instituciones con una capacidad clara de incidencia, como lo es este Instituto, por ello no debemos olvidar que:

Las medidas para la igualdad son acciones deliberadas, coherentes, que las instituciones públicas determinan dentro de su ámbito de obligaciones de derechos humanos y objeto institucional, para corregir condiciones de desigualdad de trato hacia personas y grupos discriminados históricamente -o de manera reiterada- en el acceso y disfrute de sus derechos humanos, las libertades y los bienes y servicios públicos. (LFPED, 2003 [2021]).



Estoy convencida de que debemos acabar con las desventajas estructurales e históricas de los grupos en situación de vulnerabilidad a través de acciones que permitan erradicarlas y combatirlas para con ello generar un acceso efectivo a sus derechos, especialmente a los político-electORALES de manera sostenida y progresiva, y para ello, las acciones afirmativas representan un paso más en el camino para la igualdad formal y la construcción de la igualdad sustantiva.

El artículo 15 septimus de la Ley Federal para Prevenir y Erradicar la Discriminación, define las acciones afirmativas como “medidas especiales, específicas y de carácter temporal, a favor de personas o grupos en situación de discriminación, cuyo objetivo es corregir situaciones patentes de desigualdad en el disfrute o ejercicio de derechos y libertades, aplicables mientras subsistan dichas situaciones. Se adecuarán a la situación que quiera remediar, deberán ser legítimas y respetar los principios de justicia y proporcionalidad”.

De acuerdo con lo establecido en el Catálogo de medidas para la igualdad del Consejo Nacional para Erradicar y Prevenir la Discriminación del Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (Del Pino, 2015: 63), las acciones afirmativas son denominadas también como medidas especiales y sus características principales son:

- Ser temporales,
- Ser legítimas y
- Ser justas y proporcionales a la situación que se requiere mediar

Por lo anterior, requieren de una ruta y diseño particular en función de las necesidades y las personas a las cuales serán aplicables, por lo que dicho Catálogo señala que los órganos de vigilancia de tratados señalan que las autoridades que asuman acciones afirmativas deben atender sus características (temporales, legítimas, justas y proporcionales) para con ello poder definir de manera muy precisa y clara a partir de datos que ayuden a identificar las condiciones socioeconómicas y culturales de los diversos grupos de población discriminados y su participación en el desarrollo social y económico del país, además establecen que este tipo de medidas especiales deben ser diseñadas y aplicadas después de consultar a las comunidades destinatarias ya que a través de su participación activa obtendremos una visión integral de la situación de desventaja o discriminación que se quiere remediar (Del Pino, 2015: 63).



Esta ruta planteada en documentos de instituciones y personas expertas precisamente en temas de discriminación es la que han seguido varios organismos públicos locales electorales en la implementación de acciones afirmativas a favor de diversos grupos en situación de vulnerabilidad como lo podemos observar en el producto editorial “Buenas prácticas de los Organismos Públicos Locales en el Proceso Electoral Concurrente 2017-2018 para garantizar el cumplimiento del principio de paridad y las acciones afirmativas” publicado por el Instituto Nacional Electoral en coordinación con la Comisión Temporal para el Fortalecimiento de la Igualdad de Género y No Discriminación en la participación política, ya que se identifica que para tal efecto han llevado a cabo las siguientes acciones:

- Razonamientos sostenidos por datos estadísticos;
- La implementación de diversas mesas de diálogo y mesas de trabajo realizadas con asociaciones y comunidades integradas con personas a las cuales tendrá efecto la medida afirmativa, como inclusive en este caso, también lo hizo el Instituto Nacional Electoral para dictar medidas afirmativas a favor de las personas con discapacidad
- El diseño e implementación de las medidas en tres momentos:
  - Investigación del marco normativo, para conocer el alcance que podía tener la acción afirmativa;
  - Reconocimiento del contexto y generación de sinergias a través de mesas de trabajo en las que estuvieron involucradas la sociedad civil, grupos que representaban las personas en situación de vulnerabilidad y también las representaciones de los partidos políticos, porque era importante conocer las necesidades reales y no desde una visión institucional;
  - Construcción, aprobación y comunicación de los Lineamientos.

Esta ruta y elementos para la implementación de acciones afirmativas no son nuevas para este Instituto ya que, en el año 2020, mediante acuerdo CGIEEG/030/2020 el Consejo General ordenó la realización de una consulta previa, libre, informada, culturalmente adecuada y de buena fe a los pueblos y comunidades indígenas del estado de Guanajuato, respecto de la propuesta de Reglamento para la postulación de candidaturas indígenas del Instituto Electoral del Estado de Guanajuato. Lo anterior, a efecto de establecer los mecanismos y supuestos específicos para materializar lo dispuesto en el artículo 184 Bis de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Guanajuato, respecto de la incorporación de al menos una fórmula de candidaturas a regidurías integrada por personas indígenas en los primeros cuatro lugares de la lista, en aquellos municipios en que la población indígena originaria exceda el veinticinco por

ciento y el municipio se encuentre en el Padrón de Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Guanajuato.

Para tal efecto, se diseñó y aprobó un Protocolo que consta de las siguientes etapas:

1. **Actos y acuerdos previos.** En esta etapa se celebraron reuniones con diversas autoridades como el Instituto Nacional de Pueblos Indígenas, la Procuraduría de los Derechos Humanos del Estado de Guanajuato y la Secretaría de Desarrollo Social y Humano del Gobierno del Estado, asimismo, se celebró una sesión del Consejo Estatal Indígena en que se concertaron acuerdos para la realización de la consulta;
2. **Implementación de un buzón electrónico** con la finalidad de recabar opiniones, sugerencias y propuestas de personas indígenas en relación con la materia de la consulta;
3. **Etapa informativa**, en la cual, se proveyó al Consejo Estatal Indígena y a los sujetos consultados de la información necesaria para que pudieran asumir una postura en relación con la propuesta de reglamento que se sometió a consulta;
4. **Etapa deliberativa**, en la que las personas integrantes del Consejo Estatal Indígena y las demás personas que participaron en la consulta, reflexionaron al interior de sus comunidades respecto a la propuesta de Reglamento para la postulación de candidaturas indígenas del IEEG;
5. **Etapa consultiva.** En esta etapa se llevaron a cabo cuatro foros en los que participó personal de este Instituto, de la secretaría de Desarrollo Social y Humano de Gobierno del Estado de Guanajuato, de la Procuraduría de los Derechos Humanos del Estado de Guanajuato y del Instituto Nacional de Pueblos Indígenas. Los foros tuvieron sede en Celaya, San Miguel de Allende, Tierra Blanca y Victoria y se contó con la asistencia y participación de personas originarias, siendo en la mayoría de los casos, representantes por usos y costumbres de comunidades indígenas.
6. **Procesamiento y análisis de las opiniones, sugerencias y propuestas recabadas en la consulta.** Las opiniones, sugerencias y propuestas obtenidas a través de la consulta previa, libre, informada, culturalmente adecuada y de buena fe a los pueblos y comunidades indígenas del estado de Guanajuato se agruparon por temas, y posteriormente fueron analizados por el Consejo General a efecto de determinar, conforme a la ley, su procedencia.

Como resultado de estas acciones, en la sesión extraordinaria del cuatro de septiembre de dos mil veintidós se aprobó el Reglamento para la postulación de candidaturas indígenas del Instituto Electoral del Estado de Guanajuato y se informó a los partidos políticos, los municipios en los que debieron postular fórmulas de

candidaturas integradas por personas indígenas en el proceso electoral local ordinario 2020-2021, es decir, aquellos cuya población indígena originaria exceda el veinticinco por ciento y el municipio se encuentre en el Padrón de Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Guanajuato.

Otra muestra de que previo a la emisión de acciones afirmativas, es necesario llevar a cabo un estudio de los factores socio demográficos, culturales y censales, así como una consulta a personas que integran el grupo en situación de vulnerabilidad, es precisamente lo que nos convoca hoy, en acatamiento a lo resuelto por el Tribunal Estatal Electoral de Guanajuato dentro del juicio para la protección de los derechos político-electORALES del ciudadano TEEG-JPDC-211/2021, en la cual, la autoridad jurisdiccional local vinculó a este Instituto para determinar la procedencia de la emisión de una medida afirmativa en favor de la comunidad migrante de Guanajuato radicada en el extranjero, para contar con diputaciones en el Congreso del Estado en el próximo Proceso Electoral, con la precisión de que previo a que emita la respuesta deberá realizar un estudio respecto a la viabilidad de implementar la medida afirmativa, 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.

A efecto de dar cumplimiento a dicha sentencia se realizó un plan de trabajo encabezado y presentado por la Comisión Temporal del Voto de los Guanajuatenses Residentes en el Extranjero que constó de los siguientes elementos:

1. Elaboración de 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.
2. Reuniones de trabajo con organizaciones y asociaciones de migrantes, autoridades federales y estatales y representaciones de partidos políticos, para trabajar de manera conjunta en la identificación, deliberación e implementación de acciones afirmativas que garanticen la inclusión de candidaturas migrantes en el Congreso del Estado de Guanajuato.
3. Realizar consulta a personas migrantes guanajuatenses residentes en el extranjero a través de las organizaciones que las representan.

B-

Una vez que se recabó la información y las opiniones de las personas migrantes, la misma fue analizada y procesada por un grupo de personas expertas en la materia, lo cual brinda a este Consejo General los elementos necesarios para pronunciarse respecto de la viabilidad de emitir una medida afirmativa a favor de la comunidad de guanajuatenses residentes en el extranjero.

Aunado a lo anterior, el 11 de agosto de 2021 la Comisión Temporal de Reglamentos y Normatividad Electoral aprobó el Plan de Actividades **«Implementación de acciones afirmativas para garantizar la inclusión de candidaturas indígenas en el Congreso del Estado»**, el cual, esta conformado por tres grandes actividades, siendo estas las siguientes:

1. Elaboración de documento de trabajo para determinar la necesidad y desafíos que representa garantizar a los pueblos, comunidades y personas indígenas su acceso a cargos de representación política en el Congreso del Estado, para lo cual, se llevó a cabo una investigación, recopilación y análisis de información;
2. Celebración de reuniones con distintas autoridades federales y estatales, así como con instituciones académicas para trabajar de manera conjunta en la identificación de acciones afirmativas que garanticen la inclusión de candidaturas indígenas en el Congreso del Estado;
3. Emisión de las disposiciones normativas para tutelar los derechos político-electorales en materia de derechos indígenas para el proceso electoral 2023-2024, en la cual, previo emitir dichas disposiciones, se tiene programado llevar a cabo una **consulta a los pueblos y comunidades indígenas del Estado**.

Por lo anteriormente expuesto, es posible dilucidar que existe coincidencia en la ruta para la emisión de acciones afirmativas a través de las experiencias de distintos organismos públicos locales electorales, este mismo Instituto e incluso autoridades jurisdiccionales como el Tribunal Estatal Electoral.

Adicionalmente a lo anterior y por lo que hace al Instituto Nacional Electoral en cuanto a la implementación de acciones afirmativas a favor de los grupos en situación de vulnerabilidad a través de la aprobación de 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, es necesario precisar que el INE es una institución de carácter federal y debe tomar en consideración las



poblaciones a este nivel, así como otros organismos públicos locales electorales lo hacen a nivel local. Por tanto, la implementación de sus acciones nos funciona como un referente, más no como un espejo para la determinación de acciones afirmativas en nuestra entidad, ya que desde lo local vivimos una realidad diversa a nuestro contexto nacional y a otras entidades, por ello es de suma importancia hacer un diagnóstico previo que nos permita identificar los grupos en situación de vulnerabilidad, condiciones y necesidades en el estado de Guanajuato.

En este sentido, considero que este Instituto debe seguir la misma ruta o al menos, una similar para llegar a la determinación acciones afirmativas para grupos en situación de vulnerabilidad, ya que no encuentro razones que motiven la distinción entre la ruta que hasta ahora hemos seguido para la implementación de acciones afirmativas en favor de personas migrantes y de pueblos y comunidades indígenas y el tratamiento que se le pretende dar a las personas integrantes de los grupos a quienes se pretende favorecer con la propuesta de esta medida

Aunado a lo anterior y en razón del factor tiempo, vale la pena señalar que a poco más de un año de que comience el proceso electoral 2023-2024, contamos con el tiempo necesario para realizar los estudios y consultas pertinentes, ya que al no hacerlo, como es el caso de la propuesta, es decir, al no integrar las visiones y perspectivas propias de cada grupo en situación de vulnerabilidad, no contamos con elementos suficientes que permitan sostener el dictado de esas medidas, pero sobre todo sostener la forma de sobre instrumentación de las mismas, lo cual no permitirá alcanzar el fin último de éstas: la igualdad sustantiva.

De llevar a cabo la ruta que se ha planteado como necesaria, invariablemente llegaremos a la misma decisión que hoy se propone: garantizar la efectividad de los derechos político electorales a favor de las personas pertenecientes a los grupos en situación de vulnerabilidad que garanticen su representación en órganos de elección popular el Congreso del Estado, sin embargo, la diferencia de dictarlas a través de la ruta ya mencionada radica en que los resultados de las consultas y los diagnósticos nos dotarán de los elementos necesarios para adoptar las mejores formas en la que se puede garantizar su participación política y que quizás no necesariamente se ve reflejada en una curul, o quizás nos tengamos que replantear si el modelo adecuado es a través de las fórmulas de mayoría relativa o de representación proporcional, o inclusive, plantearnos la necesidad de revisar si su instrumentación es necesaria en diputaciones, en ayuntamientos o en ambos espacios de representación popular. Es decir, llevar a cabo un estudio completo nos dotará de datos cualitativos y cuantitativos que justificarán nuestra toma de



decisiones en cuanto a la viabilidad de implementar acciones afirmativas y su forma de instrumentación, lo cual, se suyo garantizará la sostenibilidad de la medida.

No se trata de buenas intenciones sin sustento que no permitan garantizar su permanencia, no se trata de tomar a la inclusión como posicionamiento político o mediático, se trata aportar acciones que demuestren un verdadero compromiso con una democracia justa e inclusiva, se trata de convicción con la generación de condiciones de igualdad, se trata de congruencia política e institucional.

Sin duda, tenemos una deuda histórica con los distintos grupos en situación de vulnerabilidad, con nuestra democracia y con nuestro Estado, pero sobre todo con las personas, la cual, evidentemente no se resuelve con acciones afirmativas que no cumplen con los requisitos mínimos para garantizar su implementación adecuada, es necesario reconocernos desde la diversidad y pluralidad, para que desde cada uno de nuestros ámbitos de competencia generemos acciones que acorten las brechas de desigualdad ya que lo que hagamos hoy tendrá un impacto en las generaciones del mañana.

Reconozco la realidad actual de los grupos en situación de vulnerabilidad y por supuesto que estoy a favor de emitir medidas afirmativas que les garanticen espacios en órganos de representación popular como el Congreso del Estado, sin embargo, me preocupa la determinación de una acción afirmativa sin antes llevar a cabo un estudio que nos permita identificar a los grupos en situación de vulnerabilidad con mayor presencia en la entidad, sus características sociodemográficas, así como una consulta que nos permita conocer de forma directa su opinión y necesidades. Considero que la ausencia notable de información genera incertidumbre respecto a que la instrumentación de la medida afirmativa que hoy se propone, sea la adecuada.



Beatriz Tovar Guerrero  
Consejera electoral

Referencias y fuentes de información:

Cámara de Diputados. (2003[2021]). Ley Federal para Prevenir y Erradicar la Discriminación. Ciudad de México. Consultada el 7 de marzo de 2022. Disponible en <https://www.gob.mx/idesol/documentos/ley-federal-para-prevenir-y-eliminar-la-discriminacion-58120#:~:text=El%20objeto%20de%20la%20misma,oportunidades%20y%20de%20trato...>

Del Pino, M. (2015). Catálogo de Medidas para la Igualdad. Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación. Ciudad de México. Consultado el 7 de marzo del 2022. Disponible en <http://sindis.conapred.org.mx/investigaciones/catalogo-de-medidas-para-la-igualdad/>

Instituto Nacional Electoral. (2020). Buenas prácticas de los Organismos Públicos Locales en el Proceso Electoral Concurrente 2017-2018 para garantizar el cumplimiento del principio de paridad y las acciones afirmativas. Ciudad de México. Consultado el 7 de marzo de 2022. Disponible en <https://www.ine.mx/wp-content/uploads/2020/05/INE-BuenasPracticasParidadOPL.pdf>

**VOTO PARTICULAR QUE PRESENTA LA CONSEJERA ELECTORAL NORA MARICELA GARCÍA HUITRÓN, RESPECTO DEL ACUERDO MEDIANTE EL CUAL SE DA CUMPLIMIENTO A LA SENTENCIA EMITIDA POR EL TRIBUNAL ESTATAL ELECTORAL DE GUANAJUATO, DENTRO DEL JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO CON NÚMERO DE EXPEDIENTE TEEG-JPDC-211/2021.**

Con fundamento en lo previsto en lo dispuesto en los artículos 58, primer párrafo y 81 del Reglamento de Sesiones de Órganos Colegiados del Instituto Electoral del Estado de Guanajuato, presento voto particular en el cual expongo las razones por las cuales, me separo del sentido del acuerdo relativo al punto 4 del orden del día de la sesión extraordinaria celebrada el día de hoy ocho de marzo de dos mil veintidós:

En el acuerdo respecto del cual se emite el presente voto particular, la mayoría de integrantes de este órgano colegiado consideró que se está dando cumplimiento a la resolución ordenada por el Tribunal Estatal Electoral de Guanajuato, y se manifestaron conformes con la adición de medidas afirmativas no ordenadas por dicha autoridad jurisdiccional.

Ahora bien, la razón de mi disenso radica en que no comparto lo señalado en el considerando seis y su respectivo punto de acuerdo segundo, relativo a la adopción de medidas afirmativas adicionales, esto porque a mi juicio, debemos tener en claro que nos encontramos ante un cumplimiento de sentencia, el cual debe ser acatado en sus términos y de manera completa pues es a través de éste que se busca la eficacia de las resoluciones emitidas por la autoridad jurisdiccional.

Y en el caso que nos ocupa, al aprobar un acuerdo que va más allá de lo estrictamente ordenado por la autoridad jurisdiccional, es decir, caer en el exceso en la ejecución de la misma, se le otorga un alcance mayor al mandato contenido en el fallo, lo que, sin lugar a dudas, incurre en un vicio en su cumplimiento.

Esto es así porque el derecho de acceso efectivo a la justicia comprende el derecho a una tutela jurisdiccional efectiva, cuyo alcance abarca justamente la etapa posterior al juicio, que es el derecho a la ejecución de las sentencias, el cual es relevante por su instrumentalidad para que la justicia administrada se convierta en una verdadera realidad, evitando que las sentencias se tornen ilusorias o terminen por negar al derecho que se reconoció. De ese modo, la ejecución de las sentencias se establece



como un componente fundamental de la protección efectiva de los derechos declarados o reconocidos.<sup>1</sup>

A ese respecto, la Sala Superior del Tribunal Electoral ha retomado diversas líneas jurisprudenciales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación,<sup>2</sup> en las cuales se ha establecido que el cumplimiento de las sentencias es una cuestión de orden público e interés social, porque constituye real y jurídicamente la verdad legal definitiva e inmodificable que, dentro de un juicio, le atribuye la ley frente al demandante y demás partes que en él intervienen.

Además, ha sido criterio reiterado en la resolución de incidentes de ejecución de sentencia que el fin de la función jurisdiccional del Estado consiste en hacer efectivo el cumplimiento de las determinaciones para lograr la aplicación del Derecho, por lo que sólo se hará cumplir aquello que se dispuso dar, hacer o no hacer expresamente en la ejecutoria y, además, porque la naturaleza de la ejecución consiste en materializar lo ordenado por el órgano jurisdiccional de tal manera que se alcance un cumplimiento eficaz y congruente con lo resuelto.<sup>3</sup>

Incluso, se ha señalado que si el cumplimiento de las resoluciones corre a cargo de autoridades, éstas deben proceder a su inmediato acatamiento, ya que en términos del artículo 128 Constitucional, todo funcionario público rinde protesta de guardar la Constitución y las leyes que de ella emanen, de manera que el acatamiento de los fallos contribuye a que se haga efectiva la garantía individual de acceso a la justicia. De lo contrario, el incumplimiento de esta obligación produce una conculcación a la ley fundamental, que se traduce en causa de responsabilidad de carácter administrativo, penal o político, en términos de los artículos 5, apartado 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral; 212, en relación con el artículo 225, fracción VIII, del Código Penal Federal y 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (Jurisprudencia 24/2001).

---

<sup>1</sup> Véase la tesis 1a. CCXXXIX/2018 (10a.) de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: “DERECHO A LA EJECUCIÓN DE SENTENCIAS, COMO PARTE DE LA TUTELA JURISDICCIONAL EFECTIVA” Consultable en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 61, diciembre de 2018, Tomo I, Pág. 284.

<sup>2</sup> Vease, por ejemplo, las sentencias dictada en los expedientes SUP-JDC-724/2020-Inc1 Y SUP-JDC-1573/2019

<sup>3</sup> INCIDENTE DE INCUMPLIMIENTO DE SENTENCIA JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO ELECTORALES DEL CIUDADANO EXPEDIENTE: SUP-JDC-1225/2015



No obstante, soy consciente del espíritu novedoso y progresista de las medidas afirmativas adicionales cuya eliminación de este acuerdo solicito, y que aclaro, no estoy en contra de ellas en lo sustantivo, sino que a mi juicio, considero que no nos encontramos en el momento procesal oportuno y mucho menos idóneo para incorporarlo en el cumplimiento de sentencia por las razones ya vertidas.

Por otra parte, considero que nos encontramos ante un cumplimiento deficiente, en virtud de que no se prevé dar vista al Congreso del Estado de Guanajuato con copia certificada del presente acuerdo, esto porque el escrito del ciudadano Juan José Corrales Gómez, solicita no solamente la determinación de la procedencia de una medida afirmativa a favor de la comunidad migrante, sino que también pide que se dé vista al Congreso del Estado para que, en el ámbito de sus atribuciones, lleve a cabo las acciones pertinentes, necesarias y suficientes para garantizar a las personas guanajuatenses residentes en el extranjero sus derechos político electorales a través de la creación de la diputación migrante y justamente uno de los efectos de la sentencia que hoy nos encontramos acatando nos constriñe a dar respuesta fundada y motivada al escrito del ciudadano mencionado, por lo que a mi parecer, no basta con señalar en el punto de acuerdo cuarto que con copia certificada del presente acuerdo se le otorgue respuesta al ciudadano, sino que es necesario incorporar la vista solicitada al Congreso del Estado para efectos de dar un cumplimiento completo a la sentencia de mérito.

Finalmente, si bien estoy convencida de la procedencia de la medida afirmativa en lo general, no coincido con la metodología con la cual se presenta la parte considerativa y con la que se pretende dar cumplimiento a la sentencia que motiva el presente acuerdo.

Esto porque, desde mi perspectiva, no coincido con algunos de los datos mencionados en los antecedentes del proyecto de acuerdo que se somete a nuestra consideración, por ejemplo, en el antecedente VII señala que el ciudadano Juan José Corrales presentó dos solicitudes en los mismos términos que el escrito presentado en agosto de 2020, lo cual es falso, pues en el escrito de marzo 2021, no solo solicitó la emisión de la acción afirmativa, sino que adicionó la solicitud de dar vista al Congreso local, por lo que la redacción plasmada en el referido antecedente además de ser carente de verdad, trasgrede la congruencia interna del proyecto de acuerdo que está a nuestra consideración.

Además, en el antecedente XIII segundo párrafo, se reitera que el plan de trabajo de la Comisión del Voto en el Extranjero fue hecho del conocimiento de este consejo general el 29 de octubre de 2021, lo cual no es verdad, pues si ustedes recuerdan, en la sesión del 13 de diciembre de 2021, quien suscribe solicitó que nos remitieran el Plan de Trabajo que fue entregado por la presidencia de esa comisión a la presidencia de este consejo general, desde octubre, y pese a que se dio cuenta de la recepción del mismo, en la ordinaria del 29 de octubre, la realidad en los hechos es que fue difundido y hecho del conocimiento de quienes integramos este consejo hasta el 13 de diciembre 2021, por lo que de nueva cuenta, la redacción del antecedente mencionado, no es congruente con la realidad de lo ocurrido.

Ahora bien, como ya lo mencioné, si bien acompaña desde luego la emisión de una medida afirmativa para incorporar la figura de la diputación migrante, considero que el proyecto de acuerdo que está a nuestra consideración es omiso en la determinación de elementos objetivos, así como la debida fundamentación y motivación que debieron considerarse para la implementación de dicha medida, como lo son

- el impacto transversal que causará la determinación, es decir, el impacto de las decisiones públicas no solo en los lugares de destino, sino en el lugar de origen (visible en el apartado 2.7.3 del estudio de la comisión)
- la referencia sobre la forma en que se han implementado acciones afirmativas a favor de la comunidad indígena o para garantizar el principio de paridad;
- los resultados en términos cuantitativos de la consulta migrante en su totalidad y no de manera sesgada
- los hallazgos y oportunidades en su totalidad derivados de la reunión con liderazgos a propósito de la diputación migrante
- la valoración de la determinación del número de diputaciones migrantes que asegure la inclusión de la comunidad guanajuatense radicada en el exterior

Respecto de este último punto, me separo de la mención que se realiza en el proyecto de acuerdo en relación a que los partidos políticos o coaliciones deberán postular cuando menos una fórmula mediante el sistema de listas votadas en una circunscripción plurinominal, en los primeros cuatro lugares de la lista.

La razón señalada en el proyecto de acuerdo para determinar que sea en los primero cuatro lugares, a mi juicio, es insuficiente, y además carente de una adecuada motivación, pues señala que obedece a una razón práctica, no obstante, el estudio



NMX-R-025-SCFI-2015

Registro: RPrIL-071

Organizada conforme a la NMX-R-025-SCFI-2015, con fecha de 06 de octubre de 2022, en el año de 2023.

La democracia  
**se vive**  
todos los días



de la comisión refiere en sus recomendaciones (página 155) que con base en las experiencias en otras entidades federativas, la modalidad recomendable es la cuota dentro de los partidos en sus listas de representación proporcional con candidatura preferente, es decir, con las fórmulas migrantes en el **primer** lugar de la lista, aunado a que, en razón de la asignación de diputaciones por ese principio en nuestra entidad, el cuarto lugar (en el peor de los casos), equivaldría en la realidad a un acceso casi imposible para la comunidad migrante a un escaño, lo que convertiría la medida afirmativa en una simple ficción dictada en cumplimiento de una ejecutoria cuya materialización no se pretende en la realidad.

ATENTAMENTE

GUANAJUATO, GTO., A 08 DE MARZO DE 2022



NORA MARICELA GARCÍA HUITRÓN  
CONSEJERA ELECTORAL

« 2022 Año del Festival Internacional Cervantino, 50 años de diálogo cultural »  
« Bicentenario de la Instalación de la Excelentísima Diputación Provincial de Guanajuato 1822-1824 »



ONDE  
Organización Nacional de la Mujer  
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 2027.

La democracia  
**se vive**  
todos los días

