

Derechos de voto pasivo y activo de la ciudadanía mexicana residente en el extranjero en el proceso electoral 2020-2021

*Passive and active voting rights of Mexican citizens
abroad in the 2020-2021 electoral process*

Daniel Tacher Contreras (México)*

Fecha de recepción: 7 de marzo de 2022.

Fecha de aceptación: 26 de enero de 2023.

RESUMEN

En el presente artículo se analizan los asuntos relacionados con la ciudadanía mexicana residente en el extranjero que resolvió la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) mediante el establecimiento de acciones afirmativas que garantizaron candidaturas para la integración de la Cámara de Diputados en el proceso electoral 2020-2021; en el marco de este proceso, la Sala Superior resolvió un asunto relativo al derecho a votar en sedes diplomáticas. Con este conjunto de sentencias, el TEPJF impulsó el avance de los derechos políticos de las personas migrantes mexicanas.

PALABRAS CLAVE: voto y representación desde el extranjero, judicialización de la política.

* Profesor-investigador de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México. dtacher@gmail.com.

ABSTRACT

This article analyzes judicial cases solved by the Superior Chamber of the Mexican Electoral Court of the Federal Judiciary related to mexican citizens abroad, from the establishment of affirmative actions that guaranteed candidacies for the integration of the Chamber of Deputies in the electoral process 2020-2021. Within the framework of this same process, the Superior Chamber solved a case related to the right to vote in diplomatic headquarters. With this set of sentences, the Electoral Court promoted the advancement of the political rights of Mexican migrants.

KEYWORDS: vote and representation from abroad, judicialization of politics.

Introducción

El proceso electoral 2020-2021 significó el mayor avance en materia de derechos políticos de la ciudadanía mexicana residente en el extranjero, debido al reconocimiento al voto extraterritorial. En este proceso se garantizó el derecho a ser votado mediante resoluciones jurisdiccionales. Se puede decir que, además, se atestiguó la resolución de dos asuntos fundacionales para garantizar el ejercicio de los derechos de quienes residen en el extranjero: el SUP-REC-88/2020, relativo a la figura de la diputación migrante en Ciudad de México, y el SUP-RAP-21/2021, en el que se incorporaron acciones afirmativas que garantizaron la participación de esta ciudadanía en candidaturas para la integración de la Cámara de Diputados.

Las decisiones de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) que garantizaron el derecho a ser votado de la ciudadanía residente en el extranjero, y que abrieron la puerta para el debate de otros asuntos relevantes, condujeron a revisar las características que determinan que pueda afirmarse que una persona efectivamente reside en el extranjero, así como la idoneidad para representar a esta comunidad.

Estos pronunciamientos mostraron la factibilidad de judicializar las decisiones de las autoridades electorales administrativas para implementar acciones afirmativas en el ámbito local, e inclusive, por medio de la protección jurisdiccional, vincular a los congresos para legislar en torno a la materia.

En este artículo se hace un recuento de los asuntos que se derivaron de las sentencias fundacionales de la Sala Superior, y se analizaron 72 expedientes vinculados a las acciones afirmativas para integrar la Cámara de Diputados —los cuales, en su mayoría fueron acumulados—, cuyo eje central consiste en los mecanismos de selección de los partidos y el registro de aquellas candidaturas que pretendieron suplantar postulaciones en la acción afirmativa. A estos asuntos se sumaron cuatro juicios ciudadanos, que cuestionaron la imposibilidad de ejercer el voto de forma

presencial en las sedes diplomáticas, como lo establece la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIFE).

Contexto del voto desde el extranjero en el proceso 2020-2021

El proceso electoral 2020-2021 se caracterizó por ser el más grande, de acuerdo con el número de cargos a elegir, en el que todas las entidades del país contaron con elecciones y que, además, fue concurrente con los comicios federales de medio término. En este proceso pudo participar la ciudadanía residente en el extranjero proveniente de 11 entidades; en 9 de estas, para la elección de gobernador; en 1, para un escaño de representación específico, y en 1 más, para las diputaciones de representación proporcional en el Congreso local. Así, aunque no hubo votación para cargos federales, fue una elección local con sufragio desde el extranjero.

En dicho proceso se concretaron diversos aspectos de la reforma político-electoral de 2014, se atendieron aspectos relacionados con el registro de electores y los mecanismos de emisión del voto, y se brindó un marco de referencia para que las entidades incorporaran instrumentos de participación para su ciudadanía en el extranjero.

Los cambios que han fortalecido el ejercicio de los derechos políticos de la ciudadanía residente en el extranjero implicaron, en primer lugar, el aumento de entidades que incorporaron la votación para la elección del ejecutivo local y, en segundo lugar, mecanismos de representación. Previo a la reforma de 2014, solamente tres entidades (Ciudad de México, Chiapas y Michoacán) pudieron votar desde el extranjero. En Zacatecas, estado pionero en el tema, se habían integrado dos diputaciones para residentes binacionales, pero sin voto. No obstante, con dicha reforma, el proceso de armonización legislativa tuvo como consecuencia la incorporación de este derecho en un total de 23 entidades.

Entre 2014 y 2021 se fueron sumando entidades a la participación desde el exterior. Además de las 3 primeras, 12 entidades integraron a su ciu-

dadanía residente en el extranjero, de tal modo que, para la elección de 2021, se incorporarían a esta experiencia otras 5, quedando solamente Durango a la espera de su primera experiencia. Así, de las 21 entidades que han legislado los derechos de la ciudadanía residente en el extranjero, prácticamente todas tienen experiencia en la materia.

Cuadro 1. Entidades con votaciones desde el extranjero

Entidades	Año de elección
Michoacán	2007, 2013, 2015
Ciudad de México	2012, 2018
Chiapas	2012, 2015, 2018
Baja California Sur	2015
Colima	2015
Aguascalientes	2016
Oaxaca	2016
Zacatecas	2016
Estado de México	2017
Coahuila	2017
Puebla	2018
Morelos	2018
Guanajuato	2018
Yucatán	2018
Jalisco	2018

Fuente: Elaboración propia con base en Tacher (2022).

En el proceso de 2021, la votación para la ciudadanía residente en el extranjero tuvo como componente central haber sido una elección enteramente local. En el ámbito federal, la reforma política incorporó la votación para la elección del Senado y, respecto a las consultas populares no se incorporó la votación para la Cámara de Diputados. En esa ocasión, las entidades con votación desde el extranjero no concurrieron con la elección federal.

Como se ha señalado, en la votación desde el extranjero, participaron 11 entidades; en 5 ya se contaba con alguna experiencia previa: Baja California Sur, Ciudad de México, Colima, Jalisco y Zacatecas; en 5, por primera

vez, se realizaría el proceso extraterritorial: Chihuahua, Guerrero, Querétaro, Nayarit y San Luis Potosí. En esta elección, la ciudadanía en el extranjero participó en la elección de diversos cargos de acuerdo con su entidad, lo que refleja otro componente particular de ese proceso.

Cuadro 2. Relación de entidades y cargos de elección en el proceso electoral 2020-2021

Entidades	Cargo a elegir
Baja California Sur Colima Chihuahua Guerrero Michoacán Nayarit Querétaro San Luis Potosí Zacatecas	Gubernatura
Jalisco	Diputación de representación proporcional
Ciudad de México	Diputación migrante

Fuente: Elaboración propia con base en <https://votoextranjero.mx>.

Por otro lado, el proceso electoral 2020-2021 también fue el marco en el que se desarrollaron acciones tendientes de la protección y ampliación de los derechos políticos de diversos grupos en desventaja, que eran subrepresentados y discriminados. Como en procesos electorales anteriores, el Instituto Nacional Electoral (INE) acordó nuevas medidas afirmativas con base en el principio de progresividad en derechos, a fin de consolidar la representación óptima de los pueblos originarios en la Cámara de Diputados.

Derivado de ello, el Consejo General del INE emitió dos acuerdos. El primero fue el acuerdo INE/CG308/2020, en el que se retomaron los 13 distritos electorales del proceso previo como base mínima para la postulación de candidaturas indígenas y se estableció como plazo el 23 de octubre de 2020 para que los partidos políticos establecieran los criterios de selección; el segundo acuerdo, emitido con clave INE/CG572/2020, determinó un total de 21 distritos —de 28 reservados para personas indígenas—, de los cuales, 11 deberían ser para mujeres.

Este segundo acuerdo fue impugnado por cinco partidos políticos—Partido de la Revolución Democrática (PRD), Partido Verde Ecologista de México (PVEM), Partido del Trabajo (PT), Partido Encuentro Solidario (PES) y Partido Acción Nacional (PAN)— y por un ciudadano, y los seis recursos fueron acumulados en el expediente SUP-RAP-121/2020. En sus resolutivos, el Tribunal estableció que el INE debía determinar con puntualidad los 21 distritos correspondientes a personas indígenas y no dejar esta decisión al arbitrio de los partidos y las colaciones. Por otro lado, la sentencia reconoció a la persona que cuestionó el acuerdo, por considerar que este era omiso al no incorporar acciones afirmativas para un grupo especialmente vulnerable, a saber, el de las personas con discapacidad.

La Sala Superior señaló que las acciones afirmativas tenían que garantizar la participación de candidaturas correspondientes a aquellas personas que, cultural y socialmente, se encuentran en situación de vulnerabilidad. Así, se instruyó al Consejo General del INE para diseñar medidas afirmativas, a fin de incorporar en forma transversal a otros grupos en esta misma situación.

En acatamiento a la sentencia, el 15 de enero de 2021, el INE aprobó el acuerdo INE/CG/18/2021, por el que se modificaron las acciones afirmativas e incorporaron, además de personas indígenas, a personas con discapacidad, afromexicanas y de la diversidad sexual; sin embargo, con ello omitió a un grupo que ha sido señalado como población en desventaja: el de la ciudadanía mexicana residente en el extranjero.

Así, ante la exclusión de la ciudadanía mexicana residente en el extranjero, se presentaron juicios ciudadanos. Al mismo tiempo, el PVEM, PT, PES y PAN presentaron recursos para inconformarse con el acuerdo, buscando su inaplicación.

Por lo anterior, el asunto acumulado en la sentencia SUP-RAP-21/2021 estudió la pertinencia de emitir acciones afirmativas para la ciudadanía mexicana residente en el extranjero. En su análisis, la Sala Superior se centró en tres temas principales: requisitos de elegibilidad, reglas de cam-

paña y sobrefiscalización y financiamiento. En cuanto a los requisitos de elegibilidad,

la Sala Superior se ha pronunciado, en repetidas ocasiones, en el sentido de que la finalidad de este requisito consiste en que exista una relación entre la persona representante o gobernante con la comunidad a la que pertenecen las y los electores. (Sentencia SUP-RAP-21/2021 y acumulados, 2021, p. 63)

En materia de campañas, no existe imposibilidad para hacerlas por la vía de las candidaturas de representación proporcional, y, en cuanto a la fiscalización y al financiamiento, tampoco se encontraron elementos normativos que impliquen tratos diferenciados que afecten el ejercicio del derecho a la participación política.

En consecuencia, la Sala Superior vinculó al INE a emitir medidas afirmativas para la ciudadanía mexicana residente en el extranjero en este proceso electoral, además de realizar un estudio acerca del funcionamiento de las acciones afirmativas y determinar posibles ajustes para procesos futuros. Lo más relevante es que se da

vista al Congreso de la Unión para que, en el ámbito de sus atribuciones, lleve a cabo las acciones pertinentes, necesarias y suficientes, para garantizar a las personas mexicanas residentes en el extranjero el ejercicio pleno de sus derechos político-electorales, por ejemplo, a través de la creación de la diputación migrante. (Sentencia SUP-RAP-21/2021 y acumulados, 2021, p. 72)

Sentencia SUP-JDC-346/2021 y acumulados. Residencia como criterio para acceder a la acción afirmativa migrante

En el acuerdo INE/CG160/2021, por el cual se acató la sentencia SUP-RAP-21/2021 y acumulados, se determinó la obligación de los partidos políticos de postular al menos una fórmula de migrantes en cada una de sus listas de representación proporcional. Estas candidaturas se debieron presentar de modo que se garantizara la paridad de género, en la medida de lo posible, de tal forma que la relación entre géneros sea de 3 a 2.

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

- 1) Credencial para votar desde el extranjero.
- 2) Inscripción en la lista nominal de electores residentes en el extranjero (LNERE).
- 3) Tener una membresía activa en organizaciones de migrantes; haber impulsado o promovido la defensa de los derechos de los migrantes, o realizado acciones de promoción de actividades comunitarias o culturales entre la comunidad migrante.
- 4) Presentar cualquier otra evidencia documental que pudiera resultar idónea para acreditar el vínculo con la comunidad migrante, sujeto a la valoración de esta autoridad.

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

Esta acción colectiva es el resultado de la capacidad de organización de quienes residen en el extranjero; el repertorio de acción de los movimientos sociales constituye un ejemplo de su capacidad para judicializar sus demandas. En este caso, la acumulación hecha por la Sala Superior consistió en la presentación de escritos individuales de los miembros del Colectivo de Federaciones y Organizaciones Mexicanas en Estados Unidos (Colefom).

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

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

Con base en lo expuesto, es que los actores tienen razón en el sentido de que la vulnerabilidad que sufren como grupo en situación de desventaja está directamente relacionada con la residencia en el extranjero y, por lo tanto, para que la medida afirmativa cumpla los objetivos que se propone es necesario que, en principio, únicamente personas mexicanas residentes en el extranjero se beneficien de la medida afirmativa. (Sentencia SUP-JDC-346/2021 y acumulados, 2021)

Por lo tanto, en el expediente SUP-JDC-346/2021 y acumulados, la Sala Superior determinó corregir el acuerdo INE/CG160/2021. Con el objetivo de cumplir con la acción afirmativa migrante, las candidaturas únicamente podían registrarse si se trataba de personas residentes en el extranjero, y la condición de residencia en el extranjero se debería acreditar con los documentos señalados por el INE o cualquier otro elemento que genere convicción, en plenitud de las atribuciones del Instituto.

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

En consecuencia, los partidos políticos postulantes podrán presentar cualquier documentación idónea o que consideren necesaria para acreditar la calidad de migrante y residente en el extranjero, la cual deberá ser valorada por el INE. (Sentencia SUP-JDC-346/2021 y acumulados, 2021)

Registro de candidaturas

Uno de los principales problemas en la implementación de las acciones afirmativas es el registro de candidaturas. Cuando la paridad de género se atendía mediante acciones afirmativas, estas fueron depurándose y mejorando los mecanismos para su implementación; entonces, dichos problemas se centraban en la simulación de registros por medio de postulaciones en posiciones desfavorables, en las cuales se colocaban suplentes que, finalmente, tomarían posesión (efecto Juanito).

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

También se encuentran los procedimientos partidistas para dar cumplimiento a la postulación de candidaturas, aunque se debe determinar cuáles son los medios idóneos para llevar a cabo este proceso. En el caso de las diputaciones migrantes, al postularse por la vía de la representación proporcional, el criterio de selección quedó en manos de las dirigencias partidistas. Para el cumplimiento de las acciones afirmativas enfocadas en la ciudadanía residente en el extranjero, los partidos políticos contaron con poco tiempo para ajustar sus mecanismos de selección.

Al respecto, es importante recordar que el 24 de febrero de 2021 se aprobó el recurso SUP-RAP-21/2021; las modificaciones realizadas al acuerdo INE/CG160/2021 se realizaron el 24 de marzo de 2021, en acatamiento al medio SUP-JDC-346/2021, y el límite para el registro de candidaturas se celebró el 3 de abril de 2021. En este contexto, se presentaron diversos recursos en contra de los medios de selección; estos casos se observan en dos formas: un grupo contra las instancias partidistas y otro grupo contra el acuerdo INE/CG337/2021.

Procesos internos de selección

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

Impugnaciones acerca de las designaciones de Morena

Para el cumplimiento de las acciones afirmativas, la Comisión Nacional de Elecciones de Morena publicó el 15 de marzo de 2021 el acuerdo de la Comisión Nacional de Elecciones de Morena por el que, en cumplimiento a los acuerdos INE/CG18/2021 e INE/CG160/2021 del Instituto Nacional Electoral, se garantiza postular candidaturas con acciones afirmativas dentro de los primeros 10 lugares de las listas correspondientes a las 5 circunscripciones electorales para el proceso electoral federal 2020-2021.

En este acuerdo, la Comisión Nacional de Elecciones se reservó la postulación en los primeros 10 lugares de las listas de representación proporcional; con ello, se evitó realizar el procedimiento de insaculación establecido en los estatutos partidistas, debido a que este no garantizaba el cumplimiento de las acciones afirmativas.

Entre los actores que impugnaron los acuerdos de la Comisión Nacional de Elecciones se encuentra Martha García Alvarado, quien se ostentó co-

mo dirigente nacional de Morena en el exterior y que fue la parte actora de los medios SUP-JDC-476/2021, SUP-JDC-699/2021, SUP-JDC-856/2021 y SUP-REC-442/2021 (todos los expedientes fueron radicados en distintas ponencias).

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

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

Por regla general, el desechamiento corresponde porque se cuestiona una sentencia dictada por la Sala Superior. Pero, en este caso, resalta su desechamiento porque el juicio se presentó mediante el sistema de juicio en línea y porque este fue firmado digitalmente por un tercero —a saber, por Ángel Barrientos Ortiz—; por lo tanto, se considera que el medio carece del requisito formal de firma autógrafa para autenticar la voluntad de Martha García Alvarado. Al respecto, la actora es quien debió presentar el medio con su firma electrónica, ya que el sistema requiere que dicha firma

corresponda con la persona promovente. Esta consideración es coincidente con el juicio SUP-JDC-629/2021, también presentado contra Morena.

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

Finalmente, están los asuntos SUP-JDC-429/2021, SUP-JDC-483/2021 y SUP-JDC-629/2021. El primero de estos se reencauzó a la instancia partidista, por no haberse agotado el procedimiento interno; en la resolución correspondiente, el partido determinó su desechamiento, por lo que la actora recurrió de nuevo a la autoridad jurisdiccional. En el segundo medio, con clave SUP-JDC-629/2021, se procedió su desechamiento, toda vez que fue presentado con la firma electrónica de un tercero y no con la de la parte actora.

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

Impugnaciones acerca de las designaciones del Partido Acción Nacional

En el Partido Acción Nacional se observan dos tipos de recursos presentados: el primero corresponde al medio SUP-JDC-1040/2021, en el cual se impugna la decisión de la instancia partidista para registrar a los actores en las fórmulas de candidaturas a diputaciones federales migrantes, y

el segundo conjunto de recursos se abocó a impugnar el acuerdo INE/CG337/2021 por el que, en ejercicio de la facultad supletoria, se registran las candidaturas de diputaciones al Congreso de la Unión por el principio de mayoría relativa, presentadas por los partidos políticos nacionales y las coaliciones con registro vigente, así como las candidaturas a diputadas y diputados por el principio de representación proporcional, con el fin de participar en el proceso electoral 2020-2021.

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

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

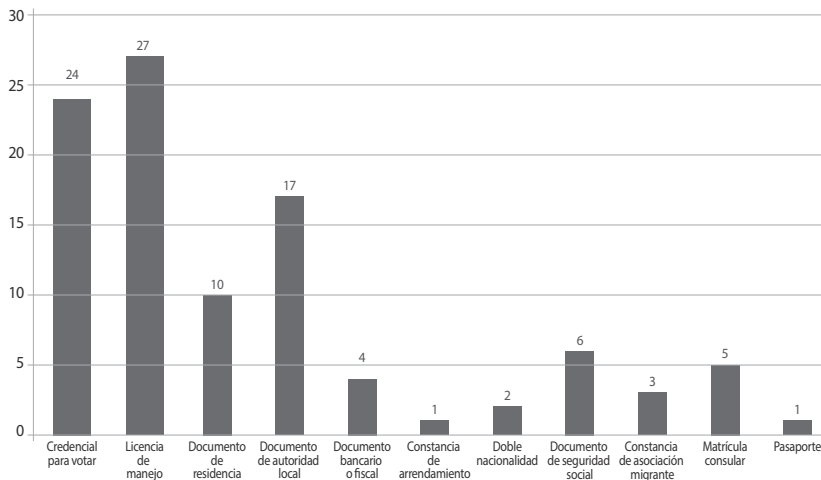
Recursos en contra del acuerdo INE/CG337/2021 en materia de documentación

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

La documentación presentada podría ser amplia y variada. Al momento del registro se presentaron 11 documentos distintos que buscaron acredi-

tar la condición de residente en el extranjero, incluidos aquellos certificados que acreditaban la doble nacionalidad; este universo de documentos abrió la posibilidad de encontrar posibles candidaturas que suplantarán a las personas de este grupo. De dicho universo, los documentos más comunes fueron, en primer lugar, licencias de manejo, seguido de credenciales para votar expedidas en el extranjero y, en tercer lugar, documentos de identidad emitidos por alguna autoridad local. En el proceso se impugnaron 14 % de las candidaturas.

Gráfica 1. Documentación presentada para el registro de las candidaturas



Fuente: Elaboración propia con base en Acuerdo INE/CG337/2021 (2021).

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

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

- 1) SUP-JDC-483/2021 y acumulados
- 2) SUP-JDC-559/2021
- 3) SUP-JDC-648/2021 y acumulado

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

Sentencia SUP-JDC-483/2021 y acumulados

Este juicio acumuló 14 recursos presentados contra 3 candidaturas: 2 correspondientes al PRI y 1 a Morena; esto es, respectivamente, los registros de César Augusto Aguirre Sánchez, Sader Pedro Matar Orraca y Mirna Zabeida Maldonado Tapia, como candidatos a diputados federales por el principio de representación proporcional con base en la figura de la acción afirmativa migrante.

La acumulación de este asunto es el reflejo de la confianza generada por el TEPJF en la ciudadanía residente en el extranjero. Por un lado, un conjunto de los medios presentados fueron impulsados por los miembros del Colefom, quienes habían impugnado previamente los requisitos de elegibilidad; por el otro lado, en otro grupo de actores se encuentran miembros de la organización Fuerza Migrante, la cual impulsó el medio de impugnación resuelto en el expediente SUP-RAP-21/2021.

De igual manera, los asuntos muestran el grado de vigilancia ciudadana que impulsó y acompañó al proceso para impeler las acciones afirmativas. Se trata de la reiteración de una estrategia para judicializar los asuntos políticos desde las organizaciones, desde abajo.

Caso Mirna Zabeida Maldonado

Para su registro, la candidata presentó una carta emitida por un club migrante. Dicho documento no debió considerarse válido a la luz de la sentencia SUP-JDC-346/2021 y acumulados, que determinó como documentación válida para el registro de candidaturas migrantes los siguientes:

- 1) Credencial para votar con fotografía emitida en el extranjero.
- 2) Inscripción —actual o en el proceso 2017-2018— al listado nominal de electores residentes en el extranjero.
- 3) Documentos que acrediten residencia en el extranjero, cuya validez debió ser evaluada por el INE.

En su momento, la Sala Superior señaló que la realización de acciones para el impulso de los derechos de ese grupo o cualquier prueba documental para acreditar el vínculo con esa comunidad son elementos que sirven para justamente determinarlo, aunque ello no implica la residencia fuera de México. Por ende, lo procedente es precisar la forma en la que se podrá acreditar la condición de migrante; así, la calidad de migrante y residente en el extranjero se podrá acreditar, además de la documentación señalada por el INE en el acuerdo controvertido, con cualquier otro elemento que genere convicción.

Para el registro, Morena buscó acreditar el carácter de migrante de la parte actora mediante un escrito privado fechado el 25 de marzo de 2021, en el que se refiere como asunto la acreditación del comprobante de domicilio, dirigido a quien corresponda, en el que se dice lo siguiente:

Por este conducto hago constar que la C. Mirna Zabeida Maldonado Tapia, bajo protesta de decir verdad apercibido de las penas que incurren los falsos declarantes, manifiesto que tiene su domicilio en 2111 Almanor St. Oxnard Ca. 93036. Desde 2011 teniendo 10 años y tres meses viviendo en dicho domicilio. La presente se extiende a petición del solicitante. (Sentencia SUP-JDC-483/2021 y acumulados, 2021)

Este documento fue firmado por Rolando Carrillo, como propietario del inmueble, en el que María G. Magaña y Claudia González figuran como testigos.

Dicho documento fue presentado, supuestamente, por Rolando Carrillo ante el notario público de Ventura County, California, Rodolfo D. Camacho; en el documento se aprecia la leyenda “un notario público u otro funcionario que complete este certificado verifica únicamente la identidad de la persona que firmó el documento, al cual este certificado está adjunto, y no la veracidad, precisión o validez de dicho documento”¹ (Sentencia SUP-JDC-483/2021 y acumulados, 2021).

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

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

- 1) Solicitud de registro como candidata; en esta, la actora señala que tiene 30 años residiendo en Fresnillo, Zacatecas.
- 2) Copia del comprobante de la credencial de elector, con domicilio ubicado en Fresnillo, Zacatecas.
- 3) Formulario de aceptación de candidatura; en este formulario se establece que su ocupación es la de diputada federal por el principio de mayoría relativa en el Distrito 1.

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

¹ El original en inglés es como sigue: “A Notary Public or other officer completing this certificate verifies only the identity of the individual who signed the document, to which this certificate is attached, and not the truthfulness, accuracy or validity of that document”. Traducción propia.

Caso César Augusto Aguirre Sánchez

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

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

Este candidato, aunque cumple con el requisito de ser mexicano residente en el exterior, no es originario de ninguno de los Estados que comprenden la primera circunscripción. Agrega que, se sabe, por el propio dicho de Cesar Augusto Aguirre Sánchez, que es originario de Oaxaca, Estado que es parte de la tercera circunscripción.

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

Por tal motivo, la Sala Superior determinó la sustitución de la candidatura en cuestión.

Sentencia SUP-JDC-559/2021

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

Caso Jorge Alberto Nordhausen Carrizales

Para su registro en la acción afirmativa correspondiente a la diputación migrante, el impugnado presentó los siguientes documentos:

- 1) Copia certificada del acta de nacimiento de Jorge Alberto Nordhausen Carrizales, expedida por la ciudad de McAllen, Texas, el 12 de noviembre de 1975.
- 2) Copia certificada del título de licenciatura expedido por la Universidad de Texas en Austin el 19 de diciembre de 1998.
- 3) Copia certificada de la declaración de impuestos en Estados Unidos de América de Jorge Alberto Nordhausen Carrizales, correspondiente al ejercicio fiscal de 2016.
- 4) Copia certificada de la factura de los contadores de Jorge Alberto Nordhausen Carrizales, por la declaración fiscal de 2016 en Estados Unidos de América, expedida el 16 de agosto de 2018.
- 5) Copia certificada de la declaración de impuestos en Estados Unidos de América de Jorge Alberto Nordhausen Carrizales, correspondiente al ejercicio fiscal de 2017.
- 6) Copia certificada de la factura de los contadores de Jorge Alberto Nordhausen Carrizales, por la factura fiscal de 2017 en Estados Unidos de América, expedida el 16 de agosto de 2018.
- 7) Factura de la compañía de teléfono en Estados Unidos de América, dirigida a Jorge Alberto Nordhausen Carrizales, expedida el 14 de noviembre de 2019.
- 8) Copia certificada de la licencia de manejo del estado de Texas, expedida el 9 de enero de 2020 a favor de Alberto Nordhausen Carrizales.
- 9) Copia certificada del estado de cuenta de un banco en Estados Unidos de América, dirigida a Jorge Alberto Nordhausen Carrizales, expedida el 25 de marzo de 2021.
- 10) Factura de la compañía de luz de Estados Unidos de América, dirigida a Jorge Alberto Nordhausen Carrizales, expedida el 2 de diciembre de 2021.

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

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

En contraste, la Sala Superior estudió la situación del impugnado, en tanto diputado local en Campeche. De acuerdo con la Constitución del Estado de Campeche, para ser diputado local, se requiere una residencia de 5 años en la entidad y de 1 año en el municipio donde esté ubicado el distrito electoral del que se trate; además, exige que no se debe tener vecindad en otro estado.

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

Por otro lado, su actividad política previa genera evidencia de que el impugnado ha residido en Campeche desde 2012 y hasta 2016, pues se encuentran precedentes de su intervención en diversos medios de impugnación ante la Sala Regional Xalapa del TEPJF, a saber, en las sentencias SX-JDC-1184/2012 y acumulados, SX-JDC-383/2015 y SX-JDC-473/2016.

La Sala Superior llegó a la determinación de que el cúmulo de pruebas permiten concluir que el impugnado es diputado en Campeche y reside en esa entidad, y que los documentos que aportó para demostrar su residen-

cia en el extranjero pueden desvirtuar esa conclusión, ya que solamente constituyen indicios de que en años anteriores residió en el extranjero y no demuestran, fehacientemente, que en la actualidad habite fuera del país.

Sentencia SUP-JDC-648/2021 y acumulado

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

El desarrollo de este expediente en su acumulación es interesante en el contexto del seguimiento y la vigilancia que realizó la comunidad mexicana en el extranjero. En este caso, el mismo actor presentó diversos asuntos para impugnar las candidaturas del PAN en las acciones afirmativas para residentes en el extranjero.

Caso Karla Karina Osuna Carranco

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

La impugnada se presentó en el juicio como tercera interesada; para corroborar que residía en el extranjero, proporcionó un contrato de arrendamiento de un domicilio ubicado en “2697 CROWN POINT DR EAGLE PASS TX78852” (Sentencia SUP-JDC-483/2021 y acumulados, 2021). Además, señaló que el INE no le requirió documentación adicional, y que no era su responsabilidad presentar documentos adicionales, por lo que mostró las siguientes pruebas ante la Sala Superior:

- 1) Presunta cartilla de vacunación contra la COVID-19, identificada como COVID-19 Vaccination Record Card, con fechas del 24 de marzo de 2021 y 21 de abril de 2021.
- 2) Formulario de vacunación identificado como COVID-19 Vaccination Consent Form, fechado el 24 de marzo de 2021.
- 3) Formato de pago de consumo de electricidad a nombre de Carlos Osuna Dávila, que precisa como dirección “2697 CROWN POINT DR EAGLE PASS TX78852”, con fecha de facturación del 22 de abril de 2021.
- 4) Formato de pago de consumo de electricidad a nombre de Carlos Osuna Dávila, que precisa como dirección “2697 CROWN POINT DR EAGLE PASS TX78852”, con fecha del 23 de marzo de 2021.
- 5) Tres presuntas boletas de calificaciones de quienes dice son sus hijos, en las cuales se señala como dirección “2697 CROWN POINT DR EAGLE PASS TX78852”, sin fecha de expedición.

Con ello, la candidata impugnada pretendió demostrar que, junto con sus hijos y esposo, tiene residencia habitual en Texas. Sin embargo, la Sala Superior señaló que las pruebas generan lo siguiente:

un indicio leve de que, la candidata suscribió un contrato de arrendamiento por cinco años, en un inmueble ubicado en Texas, Estados Unidos, también se consideró un indicio leve que los presuntos hijos de la candidata estudian en el extranjero. En consecuencia, la documentación no se refiere a la residencia en el extranjero de la candidata. (SUP-JDC-648/2021 y acumulado, 2021, p. 23)

En consecuencia, “se considera que Karla Karina Osuna Carranco incumple el requisito de residencia en el extranjero para ser registrado como candidata del PAN a diputada federal de representación proporcional por la acción afirmativa migrante” (SUP-JDC-648/2021 y acumulado, 2021, p. 28).

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

- 1) Solicitud de registro de la candidatura en el que se señala como domicilio el número 325 de Madero, colonia Centro, Nava, Coahuila, C. P. 261070, y precisa una residencia de 38 años.
- 2) Credencial de elector expedida en 2016, con domicilio en C. Francisco I. Madero, 325, colonia Centro, Nava, Coahuila, C. P. 26170.

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

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

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

Votación en sedes diplomáticas

El modelo de votación desde el extranjero que inició con un mecanismo de voto postal certificado, cuyos costos recaían en la ciudadanía, evolucionó en el proceso electoral 2011-2012, como resultado de la acción jurisdiccional. En ese proceso, el entonces Instituto Federal Electoral (IFE) emitió lineamientos que fueron impugnados. En dichos lineamientos, el IFE absor-

bía los costos del envío de la documentación para el registro de electores y facilitaba a quienes residían en el extranjero a incorporarse a la LNERE con credenciales no vigentes.

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

En el proceso electoral 2017-2018, el Consejo General del INE determinó mantener la modalidad de voto postal con una modificación; que consistió en utilizar un servicio de mensajería en lugar de las prestaciones postales tradicionales, puesto que las experiencias de 2006 y 2012 mostraron que los servicios postales tradicionales enfrentaban problemas particulares en cada país o región. En algunos casos, el sistema requería que las personas acudieran a las oficinas postales, pues no existían entregas a domicilio, como en Honduras; en consecuencia, emplear un servicio de mensajería permite tener control de la paquetería enviada en toda la ruta y, en su caso, dar seguimiento a aquellos paquetes que fueron enviados más de una vez.

En la elección de 2018, el número de votantes desde el extranjero mostró lo complejo del proceso de escrutinio y cómputo, al aumentar su cantidad, por lo que fue necesario explorar otros medios de votación. En el ámbito estatal, los medios electrónicos por internet se habían usado en votaciones desde el extranjero en Ciudad de México (2012), Chiapas, Colima y Baja California Sur, por lo que esta experiencia local nutrió la posibilidad de implementar el medio electrónico en el proceso electoral 2020-2021.

El INE llevó a cabo los procedimientos establecidos en la legislación para asegurar la implementación del voto electrónico por internet; el sistema fue auditado por la Universidad Nacional Autónoma de México y Deloitte. Su implementación en 11 entidades, en la elección de 2021, mostró la eficacia y eficiencia del mecanismo. En su diseño, el INE contempló que la inversión del sistema de votación electrónico por internet pudiera ser usada en los siguientes 15 procesos electorales federales.

A pesar de los avances en la modalidad de votación, la posibilidad de ejercer el sufragio en sedes diplomáticas no se ha materializado. En este contexto, tres ciudadanos residentes en el extranjero presentaron escritos en contra del INE por

la imposibilidad de que los ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero puedan ejercer el voto en un consulado o embajada de México en otros países, de la misma forma que se lleva a cabo en México, el día de la jornada electoral y por medio de urnas. (SUP-JDC-1076/2021 y acumulados, 2021, p. 5)

Estos recursos fueron turnados a la ponencia del magistrado José Luis Vargas Valdez, quien presentó, en la sesión del 7 de julio de 2021, un proyecto de sentencia para desechar los juicios ciudadanos; sin embargo, por mayoría de votos, este no fue aprobado. Con los votos en contra de la mayoría del pleno, los asuntos fueron returnados a la ponencia de la magistrada Janine M. Otálora Malassis.

En el nuevo proyecto de sentencia, acumulados al asunto SUP-JDC-1076/2021, la Sala Superior determinó que el INE fue omiso en garantizar el derecho a votar en embajadas y sedes consulares; lo anterior, dado que solamente se contemplaron dos de las tres modalidades establecidas en el artículo 329 de la LGIPE.

Es así que el estudio de la Sala Superior se detiene en la redacción del artículo 329, en el que se establece lo siguiente:

El ejercicio del voto de los mexicanos residentes en el extranjero podrá realizarse por correo, mediante entrega de la boleta en forma personal en los módulos que se instalen en las embajadas o consulados o, en su caso, por vía electrónica, de conformidad con esta Ley y en los términos que determine el Instituto. (Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, artículo 329.2, 2014)

La Sala Superior utiliza el verbo *podrá* en su acepción de denotar la facultad que tienen las personas de emitir un voto, y no en la que designa los términos que determine el Instituto; por lo tanto, el INE debió establecer las acciones pertinentes para garantizar que la ciudadanía residente en el extranjero pudiera optar por cualquiera de las tres formas de votación.

Adicionalmente, en la lectura del artículo 332 de la LGIPE se establece el procedimiento por el cual la ciudadanía realiza su inscripción a la LNERE. De la misma forma, la LGIPE señala que, en el procedimiento, las personas deben señalar por cual medio optan.

Solicito votar por alguno de los siguientes medios: i) correo, ii) mediante entrega de la boleta en forma personal en los módulos que se instalen en las embajadas o consulados, o iii) por vía electrónica, en la próxima elección para Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, Senador, Gobernador o Jefe de Gobierno, según sea el caso. (Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, artículo 332.1.a y b, 2014)

La Sala Superior realizó un estudio de los documentos rectores del INE para el proceso electoral 2020-2021, relativos al voto de la ciudadanía mexicana residente en el extranjero.² En dicha documentación no se contempla instrumentar mecanismos de voto en sedes consulares, ni se desarrollan justificaciones en torno a las dificultades de su implementación.

Reiterando los criterios de los asuntos SUP-RAP-21/2021 y SUP-JDC-346/2021, la Sala Superior señaló la situación de vulnerabilidad, subrepresentación e invisibilización en la que se encuentra la ciudadanía residente en el extranjero. Dichas situaciones implican una carga excesiva para el ejercicio de sus derechos, por lo que, desde una perspectiva de

² Dicha documentación consta de las siguientes referencias: Plan integral de trabajo del voto de las y los mexicanos residentes en el extranjero en los procesos electorales locales 2020-2021; Lineamientos para la conformación de la Lista Nominal de Electores Residentes en el Extranjero para los procesos electorales locales 2020-2021, y Lineamientos para la implementación del voto de los mexicanos y las mexicanas residentes en el extranjero, bajo las modalidades postal y electrónica por internet con carácter vinculante, para los procesos electorales locales 2020-2021.

convencionalidad, la autoridad está obligada a garantizar los mecanismos para el ejercicio de dichas prerrogativas, con enfoque de progresividad.

Una vez reconocida la existencia de las omisiones por parte del INE para la implementación de mecanismos de voto presencial, la Sala Superior ordenó al INE lo siguiente:

- Valorar los estudios y diagnósticos donde se exploren las herramientas que resultan idóneas para garantizar tal derecho, esto es, si en las sedes diplomáticas se instalan urnas electrónicas o si se adecuan espacios para que las y los connacionales puedan ejercer su voto en la modalidad electrónica.
- Crear un grupo de trabajo interinstitucional y multidisciplinario integrado con las autoridades que considere pertinente, con el fin de analizar el mecanismo más adecuado para la implementación de esta modalidad de voto.
- Suscribir convenios de colaboración con las autoridades competentes, entre ellas, la Secretaría de Relaciones Exteriores, a efecto de determinar el mecanismo más adecuado para la implementación de esta modalidad de voto, a partir de las conclusiones que se obtengan de los trabajos de análisis y diagnóstico.
- Las acciones antes referidas deben llevarse a cabo con la oportunidad necesaria para que se pueda implementar esa modalidad de voto en el siguiente proceso electoral, al menos de manera piloto. (SUP-JDC-1076/2021 y acumulados, 2021)

Con esta resolución, la Sala Superior avanzó otro paso respecto a garantizar el ejercicio de los derechos para la ciudadanía mexicana residente en el extranjero; será en el próximo proceso electoral federal en el que se ponga en práctica el primer proyecto de implementación de votación en sedes diplomáticas.

Este nuevo ejercicio del voto en el extranjero abre una serie de interrogantes a las que el INE deberá ir dando respuesta, y es una oportunidad pa-

ra atender las preocupaciones que a finales del siglo XX obstaculizaron el ejercicio del voto desde el extranjero. La implementación del voto presencial es la última barrera de los tres medios de votación con los que cuenta la ciudadanía en el extranjero (presencial, electrónico y postal); será en la elección de 2023 cuando puedan evaluarse sus efectos.

Efectos de las sentencias

El proceso electoral 2020-2021 puede ser considerado un hito en la historia del ejercicio de los derechos políticos de la ciudadanía mexicana residente en el extranjero, y, al mismo tiempo, un referente en el proceso de consolidación democrática, al haber establecido mecanismos de inclusión de la diversidad social.

En materia de representación, este proceso significó el mayor logro, hasta ahora, de las organizaciones civiles para alcanzar el ejercicio pleno de derechos como resultado de la judicialización estratégica de las decisiones legislativas y administrativas.

La evaluación que se puede hacer de las experiencias en materia de representación de la ciudadanía en el extranjero establece, en primer término, las bases para la implementación de acciones afirmativas y su armonización con el principio de paridad y, en segundo término, en cuanto a la representación de la ciudadanía mexicana residente en el extranjero, definiciones acerca de los diseños óptimos de esta representación, además de establecer las características que deben cumplir quienes aspiran a estos escaños.

Por un lado, es necesario reconocer que el sistema electoral mexicano es funcional para incorporar la pluralidad política y social; con el diseño actual del sistema electoral, las garantías de contar con una representación paritaria se soporta en la distribución entre las fórmulas de mayoría y de representación proporcional, lo que abre la puerta para evaluar de forma cruzada los mecanismos que garantizan la participación en candidaturas y los instrumentos que establecen escaños reservados.

Por otro lado, se materializó la posibilidad de emitir el voto de forma electrónica por internet, que es el penúltimo componente de la reforma de 2014 para emitir el voto extraterritorial, pues solamente falta la implementación de mecanismos de voto presencial.

Conclusiones

Las acciones afirmativas derivadas de las sentencias SUP-RAP-121/2020 y SUP-RAP-21/2020 establecieron un conjunto de candidaturas reservadas para grupos vulnerables, subrepresentados y discriminados. En el caso de las candidaturas de la ciudadanía mexicana residente en el extranjero, estas acciones afirmativas no estuvieron exentas de polémica e impugnaciones.

Los casos presentados muestran que el reto inicial fue definir con claridad las características que determinan a estas candidaturas; se trata de la ciudadanía residente en el extranjero, lo que, en principio, se observa como una cuestión objetiva: residir fuera del país. Por ello, como lo determinó la Sala Superior del TEPJF en el caso SUP-JDC-346/2021 y acumulados, no basta con que la persona candidata tenga vínculos con la comunidad en el extranjero, es necesario, además, que resida en el extranjero. Así, el reto comienza por definir cómo acreditar esta residencia y por cuánto tiempo, y, en consecuencia, establecer la documentación requerida para el registro.

El acuerdo INE/CG160/2021 mostró una debilidad para definir la documentación idónea para el registro de las candidaturas migrantes. Esto devino en el intento de suplantar 16 % de las candidaturas y de sustituir 8 % del total. La experiencia muestra que es necesario definir un catálogo de documentos idóneos para acreditar la condición de residencia en el extranjero. Asimismo, la intención del acuerdo de establecer como criterio demostrar vínculos con la comunidad es un débil indicio del ejercicio de una ciudadanía sustantiva.

A partir del estudio de los casos, puede concluirse que la documentación idónea es la credencial para votar con fotografía emitida en sedes

consulares, la cual también sirve para demostrar el tiempo de residencia. En consecuencia, las personas que cuenten con una credencial emitida en sede diplomática antes del inicio del proceso electoral, sin duda, serán residentes en el extranjero. Si adicionalmente se quiere establecer como requisito el ejercicio de la ciudadanía sustantiva, bastaría con agregar que la persona aspirante haya estado inscrita en la LNERE en la elección anterior, puesto que el voto es el ejercicio básico y fundamental del ejercicio ciudadano.

Finalmente, puede señalarse el valor de la justicia electoral para garantizar el pleno ejercicio de derechos; por ello, el proceso electoral 2020-2021 estará marcado por los avances sustantivos en el ejercicio de las prerrogativas de la ciudadanía mexicana residente en el extranjero. A partir de sus sentencias, la Sala Superior estableció un nuevo piso para el pleno reconocimiento de los derechos políticos de quienes residen en el exterior.

Los nuevos criterios adoptados por la Sala Superior abatieron dos de los principales obstáculos que se señalaban como causa de la magra participación de la ciudadanía residente en el extranjero: la ausencia de mecanismos de representación y las limitaciones para la emisión del voto en sedes consulares.

No obstante, este avance sustantivo se enfrentará a otros obstáculos de carácter administrativo, correspondientes a los programas desarrollados por las autoridades administrativas electorales en el ámbito local; tales obstáculos son la ausencia de programas de vinculación y atención permanentes para la ciudadanía mexicana residente en el extranjero. Es necesario recordar, que el avance de los derechos políticos abarca prácticamente todas las entidades, en algunas de ellas, incluso con mecanismos de representación. Así, las elecciones con voto desde el extranjero cada vez son más recurrentes.

Referencias

- Acuerdo INE/CG308/2020, Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se establecen diversos criterios y plazos de procedimientos relacionados con el período de precampañas para el proceso electoral federal 2020-2021, Instituto Nacional Electoral. (2020). <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/114674/CGor202009-30-ap-30.pdf>
- Acuerdo INE/CG/18/2021, Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que, en acatamiento a la sentencia dictada por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el expediente SUP-RAP-121/2020 y acumulados, se modifican los criterios aplicables para el registro de candidaturas a diputaciones por ambos principios que presenten los partidos políticos nacionales y, en su caso, las coaliciones ante los consejos del Instituto, para el proceso electoral federal 2020-2021, aprobados mediante el acuerdo INE/CG572/2020, Instituto Nacional Electoral. (2021). <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/116389/CGex202101-15-ap-12.pdf>
- Acuerdo INE/CG160/2021, Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que, en acatamiento a la sentencia dictada por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el expediente SUP-RAP-21/2021 y acumulados, se modifican los criterios aplicables para el registro de candidaturas a diputaciones por ambos principios que presenten los partidos políticos nacionales y, en su caso, las coaliciones ante los consejos del Instituto, para el proceso electoral federal 2020-2021, aprobados mediante los acuerdos INE/CG572/2020 e INE/CG18/2021, Instituto Nacional Electoral. (2021). <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/118027/CGex202103-04-ap-1.pdf>
- Acuerdo INE/CG337/2021, Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que, en ejercicio de la facultad supletoria, se registran las candidaturas a diputaciones al Congreso de la Unión por el

- principio de mayoría relativa, presentadas por los partidos políticos nacionales y coaliciones con registro vigente, así como las candidaturas a diputadas y diputados por el principio de representación proporcional, con el fin de participar en el proceso electoral federal 2020-2021, Instituto Nacional Electoral. (2021). <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/118883/CGes202104-03-ap-1-VP.pdf>
- Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales. (2014). https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lgipe/LGIPE_orig_23may14.pdf
- Lineamientos para la conformación de la Lista Nominal de Electores Residentes en el Extranjero para los procesos electorales locales 2020-2021.
- Lineamientos para la implementación del voto de los mexicanos y las mexicanas residentes en el extranjero, bajo las modalidades postal y electrónica por internet con carácter vinculante, para los procesos electorales locales 2020-2021.
- Plan integral de trabajo del voto de las y los mexicanos residentes en el extranjero en los procesos electorales locales 2020-2021.
- Sentencia SUP-JDC-346/2021 y acumulados, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2021). <https://www.te.gob.mx/blog/delamata/media/pdf/829315052673161.pdf>
- Sentencia SUP-JDC-429/2021, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2021). https://www.te.gob.mx/Informacion_juridiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-JDC-0429-2021-Acuerdo1.pdf
- Sentencia SUP-JDC-483/2021 y acumulados, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2021). <https://www.te.gob.mx/media/SentenciasN/pdf/Superior/SUP-JDC-0483-2021.pdf>
- Sentencia SUP-JDC-559/2021, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2021). <https://www.te.gob.mx/media/SentenciasN/pdf/Superior/SUP-JDC-0559-2021.pdf>

- Sentencia SUP-JDC-629/2021, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2021). <https://www.te.gob.mx/media/SentenciasN/pdf/Superior/SUP-JDC-0629-2021.pdf>
- Sentencia SUP-JDC-648/2021 y SUP-JDC-649/2021 y acumulados, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2021). <https://www.te.gob.mx/sentencia/word/Superior/JDC/2021/SUP-JDC-0648-2021.docx>
- Sentencia SUP-JDC-669/2021 y acumulados, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2021). <https://www.te.gob.mx/sentencia/word/Superior/JDC/2021/SUP-JDC-0666-2021-Acuerdo1.docx>
- Sentencia SUP-JDC-742/2021, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2021). <https://www.te.gob.mx/sentencia/word/Superior/JDC/2021/SUP-JDC-0742-2021.docx>
- Sentencia SUP-JDC-934/2021, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2021). <https://www.te.gob.mx/sentencia/word/Superior/JDC/2021/SUP-JDC-0934-2021.docx>
- Sentencia SUP-JDC-1040/2021, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2021). <https://www.te.gob.mx/sentencia/word/Superior/JDC/2021/SUP-JDC-1040-2021.docx>
- Sentencia SUP-JDC-1076/2021 y acumulados, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2021). https://www.te.gob.mx/Informacion_juridiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-JDC-1076-2021.pdf
- Sentencia SUP-RAP-121/2020 y acumulados, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2020). https://www.te.gob.mx/EE/SUP/2020/RAP/121/SUP_2020_RAP_121-945532.pdf
- Sentencia SUP-RAP-21/2021 y acumulados, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2021). https://www.te.gob.mx/Informacion_juridiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-JDC-1076-2021.pdf
- Sentencia SUP-REC-442/2021, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2021). <https://www.te.gob.mx/media/SentenciasN/pdf/Superior/SUP-JDC-0856-2021.pdf>