

## **Protección jurisdiccional a la representación política de la ciudadanía mexicana residente en el extranjero**

**Dr. Daniel Tacher Contreras<sup>1</sup>**

“Texto elaborado para su presentación en el XI Congreso Latinoamericano de Ciencia Política de la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política en coordinación con la Asociación Chilena de Ciencia Política A.G. realizado en forma virtual los días 21, 22 y 23 de julio de.”

### **Resumen**

El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha jugado un papel central en la protección de los derechos políticos de la ciudadanía residente en el extranjero. Desde la resolución de los primeros asuntos relacionados con el derecho al voto activo, el Tribunal reconoció que este grupo se encuentra en una situación de desventaja para el ejercicio de sus derechos, por lo que debían considerarse sus condiciones.

El avance de los derechos políticos de este grupo se potenció con la incorporación de figuras conocidas como “diputados migrantes”. Estas figuras constituyen escaños reservados en los Congresos. Sin embargo, en el año 2020 el Congreso de la Ciudad de México derogó esta figura de representación. Para proteger sus derechos un grupo de ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero judicializaron la decisión del legislativo. Con la resolución emitida en última instancia por la Sala Superior del Tribunal Electoral se declaró la inconstitucionalidad de la reforma legislativa.

En este trabajo se abordarán los principales aspectos considerados desde el Poder Judicial en la protección a los derechos de representación de los migrantes y sus efectos.

---

<sup>1</sup> Profesor Investigador de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México  
Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-0566-6963>  
Contacto: [daniel.tacher@uacm.edu.mx](mailto:daniel.tacher@uacm.edu.mx)

## **Palabras Clave:**

Judicialización de la política; Voto de la ciudadanía mexicana residente en el extranjero; Elecciones 2021.

## **Introducción**

El proceso de transición democrática implicó un largo proceso de reformas institucionales. Entre las reformas desarrolladas en este proceso se encuentran las enfocadas al Poder Judicial. Este conjunto de reformas iniciadas a nivel federal generó un efecto cascada a nivel estatal cuyo avance ha sido desigual pero constante. Las reformas incluyen procesos estructurales (número de jueces, localización, gobierno, presupuesto) de acción institucional (distribución de asuntos, administración y capacitación) y legales, destacadamente la incorporación de estándares en materia de derechos humanos. Las reformas al Poder Judicial han fortalecido la independencia de este frente a los Poderes Ejecutivos y Legislativos convirtiéndolo en un mecanismo efectivo de control.

Con el nuevo marco institucional el Poder Judicial adquiere relevancia para la resolución de conflictos y para la protección de derechos. Desde una perspectiva de constitucionalismo democrático la judicialización de los procesos políticos adquiere carta de naturalidad. El Poder Judicial se convierte en el centro de la estrategia para contravenir decisiones gubernamentales a partir de controles constitucionales. Se pone en el centro de la discusión la legalidad de las acciones gubernamentales haciendo del Poder Judicial un actor central en definición de las políticas públicas.

Al en términos generales se ha denominado, como *judicialización de la política*. El estudio de la *judicialización de la política* es una de las principales dimensiones para comprender el papel del Poder Judicial en el sistema político. Tate y Vallinder (1995) describen los procesos políticos de *judicialización de la política* como aquellos donde los tribunales y jueces (normalmente tribunales constitucionales o cortes supremas) llegan a hacer o dominar cada vez más la elaboración de políticas públicas que previamente habrían sido formuladas por otras agencias gubernamentales o poderes estatales como los legislativos y los ejecutivos.

En cuanto a la *judicialización de la política* como estrategia política se parte del principio de independencia del Poder Judicial frente a los otros poderes. Esta independencia permite que este poder sea un medio de control o de resolución de conflictos. Charles Epp (1998) lo clasifica como “desde arriba” y “desde abajo” para referirse a los procesos mediante los cuales movimientos, organizaciones sociales, e incluso ciudadanos en lo particular, enfrentan a las instituciones estatales como medio para garantizar el ejercicio de sus derechos e incluso modificar la forma en que las instituciones desarrollan sus actividades.

Con este marco se analizan las resoluciones del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en materia del ejercicio de derechos políticos de la ciudadanía mexicana residente en el extranjero. Estas resoluciones adquirieron particular relevancia en el proceso electoral 2020-2021 pues potenciaron el ejercicio del derecho a ser votado.

Estas decisiones mostraron la factibilidad de judicializar las decisiones de las autoridades electorales administrativas para la implementación de acciones afirmativas a nivel local. Inclusive, a través de la protección jurisdiccional, vincular a los Congresos para legislar sobre la materia.

En este trabajo se hace un recuento de uno de los principales asuntos relevantes que se derivaron de las sentencias que pueden considerarse fundacionales en materia de representación de mexicanos residentes en el extranjero mediante el cual se incorporaron acciones afirmativas que garantizaron la participación de esta ciudadanía en candidaturas para la integración de la Cámara de Diputados.

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

El proceso electoral 2020-2021 se caracterizó por ser el más grande dado el número de cargos a elegir. Fue un proceso donde todas las entidades contaron con procesos electorales y fue un proceso concurrente con las elecciones federal de medio término. En este proceso la ciudadanía residente en el extranjero de once entidades pudo participar. En nueve de ellas para la elección de gobernador, en una por un escaño de representación específico y en otra por las diputaciones de representación proporcional en el congreso local. No hubo

votación para cargos federales. Fue una elección local con votación desde el extranjero.

En la elección de 2021 la votación para la ciudadanía residente en el extranjero tuvo como componente central que fue una elección enteramente local, en la cual participaron once entidades. En seis ya se contaba con alguna experiencia previa: Baja California Sur, Ciudad de México, Colima, Jalisco y Zacatecas. En cinco por primera vez se realizaría el proceso extraterritorial: Chihuahua, Guerrero, Querétaro, Nayarit y San Luis Potosí.

Tabla 1. Relación de entidades y cargos de elección 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	

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 derechos políticos de diversos grupos en desventaja, subrepresentados y discriminados. Como en procesos electorales previos, el INE acordó nuevas medidas afirmativas bajo el principio de progresividad en derechos, a fin de consolidar la representación óptima de los pueblos originarios en la Cámara de Diputados.

El Consejo General emitió dos acuerdos. El Acuerdo INE/CG308/2020 en el que se retomaron los trece distritos electorales del proceso previo como base mínima para la postulación de candidaturas indígenas. Se estableció como plazo el 23 de octubre 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 (de la Revolución Democrática, Verde Ecologista de México, del Trabajo, Encuentro Solidario y Acción Nacional) y por un ciudadano. Los seis recursos fueron acumulados en el medio 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 al arbitrio de los partidos y colaciones la decisión. Por otro lado, la sentencia reconoció que la persona que cuestionó el acuerdo por considerar que este era omiso por no incorporar acciones afirmativas para un grupo especialmente vulnerable: personas con discapacidad.

La Sala Superior señaló que las acciones afirmativas tenían que garantizar la participación de candidaturas correspondientes a personas que cultural y socialmente se encuentran en situación de vulnerabilidad. Así, se instruyó al Consejo General para diseñar medidas afirmativas para 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 en el que modificaron las acciones afirmativas e incorporaron, además de personas indígenas, a personas con discapacidad, personas afromexicanas y personas de la diversidad sexual. Con ello, omitió a un grupo que ha sido señalado como grupo en desventaja: la ciudadanía mexicana residente en el extranjero.

Ante la exclusión de la ciudadanía mexicana residente en el extranjero se presentaron juicios ciudadanos. Al mismo tiempo, los partidos Verde, del Trabajo, Encuentro Solidario y Acción Nacional, presentaron recursos para inconformarse con el acuerdo buscando su inaplicación.

## **Incorporación de la ciudadanía mexicana residente en el extranjero a las acciones afirmativas**

El asunto acumulado en el 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 campaña y sobre fiscalización y financiamiento.

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

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

De esta forma, interpretar la residencia efectiva como la base del vínculo entre representantes y representados no se limita a un aspecto meramente territorial, sino que habla de una relación más profunda. La Sala Superior reconoce el aporte que hace la comunidad mexicana en el extranjero a través de diversos

aspectos como el envío de remesas<sup>2</sup> ello es un ejemplo de que “el vínculo de esas personas con su país no se rompe al cruzar la frontera”.

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

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

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

- Las formas en que las y los candidatos pueden cumplir con la vinculación con su estado de origen y la comunidad migrante.
- El número de candidaturas y circunscripciones por las que pueden participar, tomando en cuenta que únicamente solicitan hacerlo por el principio de representación proporcional.

---

<sup>2</sup> En 2018 el 4.7 % de los hogares en México (1, 646, 253) recibieron remesas enviadas por esos migrantes y que en 2019 esas remesas llegaron a un máximo histórico, al alcanzar 36,049 mil millones de dólares, lo que representó un crecimiento del 7 % de la tasa anual (SUP-RAP-21/2021)

- El lugar que deberán ocupar en la lista deberá estar dentro de los primeros diez lugares, como el resto de las medidas afirmativas implementadas para este proceso electoral.

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

En acatamiento a la sentencia, el Consejo General del INE estableció en el Acuerdo INE/CG160/2021 los criterios para el registro de al menos una fórmula de candidaturas por el principio de representación proporcional, en cada una de las cinco circunscripciones electorales para la ciudadanía mexicana residente en el extranjero. En estos criterios se estableció que el registro de candidaturas la ciudadanía debía cumplir con algunos de los siguientes elementos que acreditara su pertenencia a la comunidad migrante:

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

Con el nuevo acuerdo, el INE podía reconocer alguno de estos cuatro elementos como válido para el registro de candidaturas. Sin embargo, esto generó dudas entre la ciudadanía residente en el extranjero, pues se interpretaba que el tercer punto podría cubrirse por personas que no necesariamente fueran parte de la comunidad. El tercer punto se interpretaba en el sentido de considerar que el vínculo con la comunidad migrante se ampliara a personas residentes en México y que han realizado trabajo a favor de la comunidad migrante. Lo anterior



generaba incertidumbre sobre la correcta representación de la comunidad. Por ello se presentaron diversos juicios ciudadanos para la protección de derechos, que se analizan en el siguiente apartado, así como el efecto en el proceso electoral y en la asignación final de escaños.

### **Residencia como criterio para acceder a la acción afirmativa migrante**

El acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral INE/CG160/2021, por el cual se acató la sentencia SUP-RAP-21/2021, 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 forma que se garantizara, en la medida de lo posible, la paridad de género. De tal forma que la relación entre géneros sería de 3-2.

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

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

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

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

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

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

Por lo tanto, en el expediente SUP-JDC-346 y acumulados, la Sala Superior determinó corregir el acuerdo INE/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. La condición de residencia en el extranjero se debería acreditar con los documentos señalados por el INE o cualquier otro elemento que genere convicción, en plenitud de atribuciones del Instituto:

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

En consecuencia, los partidos políticos postulantes podrán presentar cualquier documentación idónea o que consideren

necesaria para acreditar la calidad de migrante y residente en el extranjero, la cual deberá ser valorada por el INE (SUP-JDC-346/2021).

## **Registro de Candidaturas**

Uno de los principales problemas de implementar acciones afirmativas es el registro de candidaturas. Cuando la paridad de género se atendía a través de acciones afirmativas, estas fueron depurándose y mejorando los mecanismos para su implementación. Los principales problemas se centraban en la simulación de registros a través de postulaciones en posiciones desfavorables, registros con suplentes que eventualmente tomarían posesión (efecto Juanito<sup>3</sup>).

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

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

Para el cumplimiento de las acciones afirmativas enfocadas a la ciudadanía residente en el extranjero, los partidos políticos contaron con poco tiempo para ajustar sus mecanismos de selección. Es importante recordar que el 24 de febrero se aprobó el recurso SUP-RAP-21/2021; las modificaciones realizadas al acuerdo INE/CG160/2021 se realizaron el 24 de marzo en acatamiento al medio SUP-JDC-346/2021 y el límite para el registro de candidaturas se realizó el 3 de abril. En este contexto, se presentaron diversos recursos en contra de

los medios de selección. Los casos se observan en dos formas. Un grupo contra las instancias partidistas. Otro grupo contra el Acuerdo INE/CG337/2021.

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

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

### Documentos presentados para el registro de candidaturas



Fuente: Fuente: Acuerdo INE/CG337/2021

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

impugnado por sus militantes con 7 asuntos. Acción Nacional fue impugnado en 5 casos.

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

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

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

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

#### *Asunto SUP-JDC-483/2021 y acumulados*

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

#### *Caso Mirna Zebaida Maldonado*

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

- Credencial para Votar con Fotografía emitida en el extranjero

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

En su momento la Sala Superior señaló que la calidad de migrante y residente en el extranjero se podrá acreditar, además de los documentos señalados por el INE en el acuerdo controvertido, con cualquier otro elemento que genere convicción.

Para el registro, Morena buscó acreditar carácter de migrante mediante un escrito privado de fecha 25 de marzo de 2021, donde se manifiesta que tiene su domicilio en 2111 Almanor St. Oxnard Ca. 93036. Desde 2011 teniendo 10 años y tres meses viviendo en dicho domicilio. Dicho documento fue pasado, supuestamente, ante el Notario Público de Ventura County, California.”.

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

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

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

### *Caso César Augusto Aguirre Sánchez*

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

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

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

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

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

### *Asunto SUP-JDC-559/2021*

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

### *Caso Jorge Alberto Nordhausen Carrizales*

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

- Copia certificada del acta de nacimiento de Jorge Alberto Nordhausen Carrizales, expedida por la ciudad de McAllen, Texas. Expedida el 12/noviembre/1975
- Copia certificada del diploma de licenciatura expedido por la Universidad de Texas en Austin
- Expedida el 19/diciembre/1998
- Copia certificada de la declaración de impuestos en E.E.U.U. de Jorge Alberto Nordhausen Carrizales, correspondiente al ejercicio fiscal 2016
- Copia certificada de la factura de los contadores Jorge Alberto Nordhausen Carrizales, por la fiscal 2016 en E.E.U.U. Expedida el 16/agosto/2018
- Copia certificada de la declaración de impuestos en E.E.U.U. de Jorge Alberto Nordhausen Carrizales, correspondiente al ejercicio fiscal 2017
- Copia certificada de la factura de los contadores Jorge Alberto Nordhausen Carrizales, por la fiscal 2017 en E.E.U.U. Expedida el 16/agosto/2018.
- Factura de la compañía de teléfono en E.E.U.U., dirigida a Jorge Alberto Nordhausen Carrizales. Expedida el 14/noviembre/2019.
- Copia certificada de la licencia de manejo del estado de Texas. Expedida el 9/enero/2020
- Copia certificada del estado de cuenta de banco en E.E.U.U., dirigida a Jorge Alberto Nordhausen Carrizales. Expedida el 25/marzo/2021.
- Factura de la compañía de luz de E.E.U.U., dirigida a Jorge Alberto Nordhausen Carrizales. Expedida el 2/diciembre/2021.

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



correspondencia por concepto de servicios en un domicilio ubicado en 2101 Jonquil Ave 7850., McAllen, Texas.

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

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

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

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

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

### *Asunto SUP-JDC-648/2021 y acumulado*

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

#### *Caso Karla Karina Osuna Carranco*

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

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

- Presunta cartilla de vacunación contra la COVID-19 identificada como "COVID-19 Vaccination Record Card" con fechas "3/24/21" y "4-21-21".
- Formulario de vacunación identificado como "COVID-19 Vaccination Consent Form" de fecha "03/24/2021"
- Formato de pago de consumo de electricidad a nombre de Carlos Osuna Dávila y precisa como dirección "2697 CROWN POINT DR EAGLE PASS TX78852", de fecha de facturación "04/22/2021".
- Formato de pago de consumo de electricidad a nombre de Carlos Osuna Dávila y precisa como dirección "2697 CROWN POINT DR EAGLE PASS TX78852", de fecha "03/23/2021".

- Tres presuntas boletas de calificaciones de quienes dice son sus hijos, en los cuales se señala como dirección “2697 CROWN POINT DR EAGLE PASS TX78852”, sin fecha de expedición.

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

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

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

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

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

En ese sentido, es insuficiente que se pretenda acreditar esa calidad a través de terceras personas con las que se tenga vínculo, porque la residencia en el

extranjero es un requisito inherente de la persona que pretende contender por la acción afirmativa migrante.

## **Conclusiones**

En este trabajo se abordó el concepto de judicialización de la política como una estrategia política. De esta forma, los actores políticos utilizan las instituciones jurisdiccionales como uno más de los repertorios políticos existentes para lograr sus objetivos

Se puede constatar que la judicialización de los derechos políticos de los mexicanos residentes en el extranjero constituye una estrategia viable para garantizar, proteger e incluso ampliar los derechos políticos para impulsar decisiones sustantivas del Tribunal Electoral.

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 como reto inicial definir con claridad las características que define 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 Tribunal 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 que sea residente en el extranjero. Así, el reto comienza por definir cómo acreditar esta residencia y por cuánto tiempo. De esta forma establecer la documentación requerida para el registro.

El acuerdo INE/CG160/2021 mostró una debilidad para definir la documentación idónea para el registro de 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. Por otro lado, la intención

del acuerdo de establecer como criterio demostrar vínculos con la comunidad es un débil indicio del ejercicio de una ciudadanía sustantiva.

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 derechos de la ciudadanía mexicana residente en el extranjero. A partir sus sentencias la Sala Superior estableció un nuevo piso para el pleno reconocimiento de derechos políticos de quienes residen en el extranjero.

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

## **Referencias**

**Sentencia SUP-RAP-121/2020 y acumulados.** Juicio para la protección de los derechos político- electorales del ciudadano. Parte actora: Nieve Araceli Guzmán Rodríguez y otros. Responsable: Comisión Nacional de elecciones de Morena. Magistrado: José Luis Vargas Vades. Secretario: Saralany Cavazos Vélez y Lucia Rafaela Muerza Sierra. (2020). México. TEPJF.

**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 acuerdo INE/cg572/2020. Repositorio Documental del INE. México Disponible en línea en:

INE/CG160/2021 <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 acuerdos INE/cg572/2020 e INE/cg18/2021. Repositorio Documental del INE. México Disponible en línea en: <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 Repositorio Documental del INE. México Disponible en línea en: <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/118883/CGes202104-03-ap-1-VP.pdf>

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

**Sentencia SUP-JDC-483/2021 y sus acumulados.** Juicio para la protección de los derechos político- electorales del ciudadano. Parte actora: María Guadalupe Adabache Reyes y otras. Parte tercera interesada: Mirna Zabeida

Maldonado Tapia y otros. Responsable: Consejo general del instituto nacional electoral. Magistrado: Janine M. Otalora Malassis. Secretario: José Aarón Gómez Orduña, Marcela Tamalas Salazar y José Manuel Ruiz Ramírez. (2021). México. TEPJF.

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

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

**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. Repositorio Documental del INE. México Disponible en línea en: <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/114674/CGor202009-30-ap-30.pdf>

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