



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

VOTO CONCURRENTE
CIRO MURAYAMA RENDÓN
INE/CG160/2021

VOTO CONCURRENTE QUE FORMULA EL CONSEJERO ELECTORAL CIRO MURAYAMA RENDÓN EN EL ACUERDO INE/CG160/2021 EMITIDO POR EL 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.

Con fundamento en lo dispuesto por el artículo 26, numeral 7, del Reglamento de Sesiones del Consejo General del Instituto Nacional Electoral (INE), presento **voto concurrente** respecto del punto primero del orden del día, en el que se da acatamiento a la sentencia emitida por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación el pasado 24 de febrero, en donde se mandató a este Instituto la implementación de una acción afirmativa para que los partidos políticos postulen candidaturas de personas migrantes dentro de los diez primeros lugares en las listas de representación proporcional en el proceso electoral federal en curso, así como a dar la posibilidad de que cada persona registrada como candidata pueda solicitar la protección de sus datos personales de la acción afirmativa por la que participa.

Desde ahora dejo en claro que mi diferencia con el proyecto en nada toca los derechos de las personas migrantes, los cuales reconozco, respaldo y apoyo. México es uno de los países del mundo con una mayor proporción de su población radicando fuera de su territorio, y también es un país por cuya posición recibe a personas inmigrantes, por lo que debe ser una nación que con claridad impulse los derechos políticos de este colectivo.

Si bien voté a favor del sentido del proyecto por tratarse de un acatamiento judicial, de lo que me aparto es, por un lado, de los efectos que el fallo tiene para el buen funcionamiento de la división de poderes en nuestro país y, por otro, respecto del derecho de la ciudadanía para conocer quiénes son las personas que desean acceder a un puesto de representación popular que por naturaleza es pública y que busca ser más plural y diversa.

Justificación del voto concurrente

A. Afectación a la división de poderes

a. Invasión de competencias. La distorsión de la soberanía popular vía judicial.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

VOTO CONCURRENTE
CIRO MURAYAMA RENDÓN
INE/CG160/2021

La soberanía nacional radica en la representación del pueblo que se erige mediante el ejercicio del voto de la ciudadanía. En este sentido, la Constitución Política de los Estados Unidos como nuestro pacto político fundante deriva precisamente del poder constituyente de 1917 y, desde entonces, solo el poder constituido que se renueva mediante elecciones que erige nuevos representantes puede modificarlo. Esto significa por una parte que el diseño institucional y democrático es definido o transformado solo a través de la deliberación legislativa de quienes cuentan con voluntad popular para ello y, por otra, que toda actuación de autoridad debe tener su fundamento en el sistema de competencias reflejada en la división de poderes entre Ejecutivo, Legislativo y Judicial.¹

En este sentido, *división* implica “separación en el sentido de que su respectivo ejercicio se deposita en órganos distintos, interdependientes, y cuya conjunta actuación entraña el ejercicio del poder público por parte del Estado”.² La división de poderes y de competencias funciona a manera de pesos y contrapesos que tienen como misión controlar al poder. Así pues, ningún poder mandata sobre otro más que en los casos en que la ley se lo confiere y de hacerlo sin esa previsión expresa estará violando el pacto fundante.

Los artículos 40 y 41 constitucionales señalan que es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, cuya renovación se realiza mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, estableciendo las bases del proceso y, quiénes lo integran. Es decir que, las únicas personas que cuentan con representación popular son las que tienen como respaldo el voto democrático.

Por su parte, conforme con lo anterior, el artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, confiere el derecho de iniciar leyes o decretos a: (i) el presidente de la república; (ii) a las y los Diputados y Senadores del Congreso de la Unión; (iii) a las Legislaturas de las entidades federativas y; (iv) a la ciudadanía en un número equivalente, por lo menos al 0.3% de la lista nominal de electores. Ningún otro poder está conferido para llevar a cabo este derecho y mucho menos mandatarlo.

De manera particular, el artículo 73 constitucional, fracción XVI, establece como facultad propia del Congreso de la Unión la de dictar leyes sobre nacionalidad, condición jurídica de los extranjeros, ciudadanía, naturalización, colonización, emigración e inmigración.

Con este marco en mente, es que sin demeritar en ningún caso los derechos de las personas migrantes, sostengo que la representación de la Cámara de Diputados se vio alterada por lo dispuesto expresamente en la Constitución y en las leyes vía una decisión

¹ El artículo 39 constitucional indica que la soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo y se instituye para beneficio de éste. Solo el pueblo -mismo que se constituye a través de la representación-, tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno.

² Villanueva Gómez, Luis Enrique, *La división de poderes: teoría y realidad*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Biblioteca Virtual, pág. 150. Disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/8/3634/8.pdf>



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

VOTO CONCURRENTE
CIRO MURAYAMA RENDÓN
INE/CG160/2021

tomada en sede del Poder Judicial, conformado por servidores y servidoras públicas con facultades propias, pero sin representación popular para hacerlo.

Los avances en los derechos políticos de los migrantes mexicanos en el exterior comenzaron con el reconocimiento constitucional a su derecho al sufragio en la elección presidencial, lo que ocurre desde 2006, y a partir de 2018 se puede votar desde el extranjero por el Ejecutivo Federal, así como por la conformación del Senado. También hay voto desde el exterior en diferentes entidades federativas, ya sea para elegir gubernaturas o para la integración de Congresos locales.

Sin embargo, en todos los casos anteriores, la inclusión del derecho al voto desde el exterior se ha tomado mediante decisiones del Constituyente permanente, a nivel federal o bien en el orden local. Esto es, respetando la distribución competencial del legislador, que es el que puede realizar las modificaciones a la conformación de la Cámara para abrir nuevas y justas representaciones para que una vez reconocidas puedan llegar de manera legítima.

El tema no es menor, se trata nada más y nada menos que de curules que definen las leyes nacionales. No obstante, en esta ocasión el poder que definió un cambio en la integración del Congreso no fue el Poder Legislativo, sino el Judicial, quien, aunque formuló su decisión como una acción afirmativa, ordenó a su vez iniciar un proceso legislativo.

Es decir, el fallo mandató a que en el futuro el Legislador tome acciones para incluir la representación migrante en la Cámara de Diputados, reconociendo de esa manera que: (i) dicha diputación no forma parte de nuestro diseño constitucional y; (ii) que la única manera de enmendar esa desconfiguración es solo si se añade pronto al texto del máximo ordenamiento. Con ello, es válido decir que la iniciativa surgió del Tribunal Electoral, que carece de capacidad para activar la elaboración de leyes, invadiendo así competencias del Ejecutivo y obviamente del Legislativo, pues ninguno de los supuestos de los artículos 71 o 99 le proviene tal facultad.

En conclusión, que el Tribunal Electoral ordene comenzar con un proceso legislativo en una materia nueva es arrogarse potestades de otro poder, y en los hechos avanzamos hacia una suerte de iniciativa preferente obligatoria: estás obligado Congreso a concretar algo que deseo como Tribunal. Así pues, más allá del tema concreto, considero que existe un problema mayor de afectación a la división de poderes. El Poder Judicial debe garantizar la valía de la Constitución y las leyes, pero su papel no es elaborar esas normas sustituyendo a la soberanía popular y al pacto federal encarnados en el constituyente permanente.

La modificación de cómo se integra el Congreso debe ser una decisión de la soberanía reflejada en el Congreso, no de una sala del Poder Judicial.

b. Una medida que llega tarde y llega mal



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

VOTO CONCURRENTE
CIRO MURAYAMA RENDÓN
INE/CG160/2021

Mi segundo disenso sobre este punto radica en que la medida tomada por el Tribunal se emitió de forma tardía y su configuración como está mandata, al no existir precisamente una deliberación de su integración a nuestro sistema jurídico, está llena de incongruencias. Al día en que este acuerdo se aprueba no solo ya ha iniciado el proceso electoral³, sino que han concluido el periodo de precampañas⁴ que son precisamente los procesos internos de los partidos políticos para definir candidaturas, lo que significa que invariablemente para cumplir con la sentencia, los partidos deberán afectar el ejercicio de derechos de la militancia que fue llamada a participar en un procedimiento interno, sin haber existido una mínima ponderación de este hecho en el estudio de fondo de la sentencia.

Aunado a lo anterior, hay una cuestión sustantiva aún mayor que no debe obviarse. Los mexicanos residentes en el exterior no tienen derecho al voto para la Cámara de Diputados federal,⁵ por lo que no hay lista nominal en el exterior para las elecciones a la Cámara. Así, el Tribunal mandata que haya representantes, pero no votantes. En otras palabras, se mandató a que haya ciudadanía con derecho a ser votada, pero sin derecho al voto. Esto quiero decir que, paradójicamente las candidaturas de personas migrantes sólo podrán ser votadas por personas residentes en el territorio nacional, es decir, por no migrantes.

Búsquense ejemplos en el mundo entero y dudo que se encuentre tal excepcionalidad: un caso donde no se reconozca el derecho al voto pero sí a la representación.

Bienvenida la expansión de derechos de las y los migrantes, de quienes que se van y quienes llegan. Me refiero también a las personas inmigrantes porque en nuestro país hay mexicanos de primera y de segunda: los que lo son por nacimiento, pueden votar y ser votados; quienes lo son por naturalización no tienen derecho al voto pasivo.

Hay una agenda política para extender y hacer efectivos los derechos políticos de las personas migrantes. Al Poder Legislativo le corresponde concretar las iniciativas que presenten los sujetos expresamente facultados para ello, al Poder Judicial velar por el cumplimiento de las normas sin alterarlas y a la autoridad electoral administrativa aplicar los procedimientos electorales que le mandatan las leyes. Esa ruta, sin improvisación ni afectación a la división de poderes es la que, como servidor público que protestó respetar la Constitución, observaré e impulsaré.

B. Acciones afirmativas. Visibilizar grupos ocultando su procedencia a la ciudadanía

³ El Proceso Electoral Federal 2020-2021 inició el pasado 7 de septiembre de 2020.

⁴ El periodo de intercampañas concluyó el pasado 31 de enero de 2021.

⁵ El artículo 329 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales establece que: "Los ciudadanos que residan en el extranjero podrán ejercer su derecho al voto para la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos y senadores, así como de Gobernadores de las entidades federativas y del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, siempre que así lo determinen las Constituciones de los Estados o el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal."



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

VOTO CONCURRENTE
CIRO MURAYAMA RENDÓN
INE/CG160/2021

Finalmente, me refiero a la orden para visibilizar ante la ciudadanía el cumplimiento de las acciones afirmativas en el actual proceso electoral.

La representación popular es un ejercicio de naturaleza pública. Las y los legisladores revisten en su carácter tanto individualidad como un carácter de interés público, por tanto es muy relevante la información con la que cuenta la ciudadanía al momento de ejercer su voto. En este sentido, los últimos años han estado caracterizados por buscar que el Congreso de la Unión y, en general, los espacios de poder estatal sean cada vez más plurales y diversos. Para ello y, dada las condiciones de profunda desigualdad que existen, ha sido necesaria la implementación de acciones afirmativas.

El sentido de estas acciones para incluir a ciertos colectivos busca, justamente, asegurar la representación, así como *la visibilización de minorías o grupos poblacionales* que se estima deben llegar al espacio político formal de representación de la sociedad mexicana que es la Cámara de Diputados. Así pues, mediante las acciones afirmativas en este proceso electoral las personas indígenas, afroamericanas, con discapacidad e integrantes de los colectivos de la diversidad sexual, y ahora migrantes deben estar sí o sí en las candidaturas de todos y cada uno de los partidos políticos.

Sin embargo, el tribunal mandató que, en cada caso, las personas que deseen buscar un curul por medio de una acción afirmativa que las beneficia podrán optar por no revelar la condición o condiciones por las que participan y que les hicieron posible ser elegidos y elegidas, a su vez, por la que los partidos están cumpliendo un acuerdo de esta autoridad, en el que, dicho sea de paso, tampoco podremos informarle a la ciudadanía cómo y con qué personas lo harán.

Lo anterior es grave en ambos sentidos: tanto para la ciudadanía como la autoridad. Lo anterior, pues las acciones afirmativas, por un lado, son medidas que impulsa el Estado a través de sus autoridades para revertir una condición de desigualdad y en las que la ciudadanía se ha convertido también en una vigilante constante de que así sea⁶ y, por otro lado, la autoridad está obligada en su actuar a la rendición de cuentas y la máxima transparencia.⁷

Al respecto, la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública es clara cuando define en su como información de interés público, aquella que “resulta relevante o beneficiosa para la sociedad y no simplemente de interés individual, cuya divulgación resulta útil para que el público comprenda las actividades que llevan a cabo los sujetos obligados”.⁸ En el mismo sentido, señala como obligaciones de los sujetos obligados, en

⁶ Ver TEPJF, Jurisprudencia 11/2015 ACCIONES AFIRMATIVAS. ELEMENTOS FUNDAMENTALES.

⁷ Artículos 1° y 6° CPEUM.

⁸ Artículo 3, fracción XII.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

VOTO CONCURRENTE
CIRO MURAYAMA RENDÓN
INE/CG160/2021

éstos los órganos autónomos, la de “difundir proactivamente información de interés público”.⁹

Sin embargo, ahora, como consecuencia de la resolución del Tribunal, la ciudadanía no sabrá en quiénes recaen las candidaturas de las acciones afirmativas y la autoridad tampoco podrá informarle. Resulta inaudito que estemos frente a la implementación de acciones que no pueden ser comunicadas a la ciudadanía y, por tanto, no sepan quiénes son las personas portadoras de las candidaturas que harán posibles las acciones afirmativas.

Ahora bien, frente a una posible colisión de derechos entre el derecho a la privacidad y el derecho de acceso a la información de la ciudadanía, lo que debió al menos haber existido es un estudio exhaustivo de ponderación por parte del Tribunal del que tampoco se hizo cargo la sentencia. En mi consideración, lo conducente es que quien no desee hacer públicos sus datos, se le respete y proteja en aras de su derecho a la intimidad y vida privada. Sin embargo, no debería tomarse en cuenta para el cumplimiento de las acciones afirmativas que por ley el partido está obligado a hacer transparentes, pues éstas conllevan la necesaria visibilización del grupo históricamente desaventajado, tanto para asegurarnos que así sea ante la autoridad, como frente a la ciudadanía.

No debe descartarse el papel de agencia y vigilancia que tiene la ciudadanía durante el proceso electoral. La orden del Tribunal no se hace cargo de que el voto informado pasa, precisamente, por la posibilidad de que la ciudadanía por sí misma verifique de qué manera cada partido cumplió con determinadas candidaturas, con las acciones afirmativas que le son obligatorias, no optativas.¹⁰

El derecho a elegir, a optar, necesariamente pasa por conocer las opciones. La elección desde el desconocimiento no es una elección libre e informada.

Por otra parte, en unas semanas este Consejo General debe aprobar el registro de las candidaturas a la Cámara de Diputados de 10 partidos políticos, verificando que cumplan con las acciones afirmativas y, por primera vez en la historia, como consecuencia del fallo judicial, en el proyecto de acuerdo que es público, no se va a poder identificar cómo se habrá dado cumplimiento a estas medidas. Por tanto, solo las y los integrantes del Consejo vamos a estar en condiciones de revisar expedientes y de saber cómo cumplieron, pero la información será reservada; es decir que, la ciudadanía nos va a tener que creer porque no podemos exponer las evidencias de ese cumplimiento, lo cual insisto no abona a la transparencia a la que toda autoridad se debe.

⁹ Artículo 24, fracción XII.

¹⁰ En el Proceso Electoral Federal de 2018, el famoso caso de usurpación de personas Muxes para el cumplimiento del principio de paridad, fue posible detectarlo gracias a que representantes de colectivos trans hicieron del conocimiento a la autoridad electoral local estos hechos. La investigación fue gracias a esa capacidad de agencia que tiene la ciudadanía cuando tiene íntegro el ejercicio de su derecho a la información.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

VOTO CONCURRENTE
CIRO MURAYAMA RENDÓN
INE/CG160/2021

La representación política es pública o no lo es. Al negarle por un lado a la ciudadanía esta información y, por su parte impedir a la autoridad otorgarla, estamos frente a una nueva figura del derecho electoral mexicano: las *acciones afirmativas clandestinas*.

En conclusión, el principio de máxima publicidad se ve afectado por esta decisión y si hay datos privados que no deben ser conocidos de alguna candidata o candidato, pues ese dato privado, personal, íntimo, si se quiere no debe estar expuesto. No obstante, en esa misma lógica, ese dato íntimo personal no debería ser un requisito para ser elegible o para cumplir con una determinada acción del orden público, lo cual vuelve a exponer el contrasentido de la sentencia que hoy se acata. Por lo pronto, mi posición es en favor del derecho de acceso a la información, así como del principio de máxima publicidad cuando lo que está en juego es el cumplimiento de acciones de naturaleza y justicia social, pero sobre todo, del ejercicio de cargos públicos.

A T E N T A M E N T E
CONSEJERO ELECTORAL

DR. CIRO MURAYAMA RENDÓN

