

Análisis sobre la viabilidad de implementar una Acción Afirmativa a favor de la representación política de la comunidad migrante

Agosto de 2019

Contenido

Siglas.....	3
1. Presentación.....	4
2. Antecedentes.....	7
3. Marco jurídico	9
4. Experiencia estatal	21
5. Aspectos a considerar para una posible Acción Afirmativa a favor de la comunidad migrante	23
Anexo 1	27

Siglas

CPEUM	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
CVME	Comisión Temporal de Vinculación con Mexicanos Residentes en el Extranjero y Análisis de las Modalidades de su Voto.
EUA	Estados Unidos de América.
INE	Instituto Nacional Electoral.
LFPED	Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación.
LGIFE	Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.
LGPP	Ley General de Partidos Políticos.
OPL	Organismo Público Local.
PEF	Proceso Electoral Federal.
PEL	Proceso Electoral Local.
SRE	Secretaría de Relaciones Exteriores.
TEPJF	Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
VMRE	Voto de las Mexicanas y los Mexicanos Residentes en el Extranjero.

1. Presentación

Reconocer que las mexicanas y los mexicanos residentes en el extranjero tienen los mismos derechos políticos que los que habitan en el territorio nacional, ha sido posible gracias a la labor conjunta de las instituciones del Estado Mexicano con la comunidad migrante radicada principalmente en EUA, que ha impulsado de manera recurrente una agenda en favor de la participación e inclusión de este sector en políticas públicas y espacios nacionales; empero, se debe reconocer de la misma manera que aún existen áreas de oportunidad en la ampliación de cargos por los que se puede sufragar, así como en el acceso a cargos de elección popular y en diversas instancias de la administración pública federal y local.

Según datos de la SRE, en 2017, 11, 848, 537 connacionales residían en el exterior, de los cuales 97.21% radicaban en EUA. En 2018, el envío de remesas sumó 33,470.42 millones de dólares, con datos del Sistema de Información Económica del Banco de México,¹ lo que da cuenta de su importancia económica, sin soslayar la relevancia por su incidencia en el desarrollo de sus comunidades de origen, en el aspecto cultural y los vínculos que poseen con sus familiares y amigos.

La presencia de la comunidad mexicana en el exterior, y su derecho a participar políticamente, ha sido tema de discusión en las últimas tres décadas. Desde el otrora Instituto Federal Electoral, ahora INE, se han emprendido esfuerzos para contribuir al ejercicio del derecho a la ciudadanía sin importar el lugar de residencia. Refrendando el compromiso del INE, el 12 de septiembre de 2018, el Consejo General aprobó, mediante Acuerdo INE/CG1305/2018, la creación de la CVME, en cuyo **Programa de Trabajo de 2018-2019**, se estableció en el numeral 3.2.2., como uno de sus objetivos específicos, mantener una vinculación permanente con la ciudadanía mexicana en el extranjero y garantizar las condiciones necesarias para el ejercicio de sus derechos político-electorales, por el cual, **la CVME analizará las propuestas que permitan mejorar e incrementar la representación y participación política en México.**

Cabe mencionar que el INE ha sido un interlocutor y puente clave para posicionar e invitar a los diferentes actores involucrados a consensar medidas y construir conjuntamente acciones afirmativas a fin de incluir a todas y todos en temas cruciales para la democracia como la paridad, la construcción de un marco jurídico que tipifique las conductas que provocan violencia política hacia las

¹ Banco de México, Sistema de Información Económica, Ingresos por Remesas (CE81), enero a diciembre de 2018, realizada el 22 de agosto de 2019. Consultado en: <http://www.banxico.org.mx/SieInternet/consultarDirectorioInternetAction.do?sector=1&accion=consultarCuadro&idCuadro=CE81&locale=es>.

mujeres, o las propuestas de agenda en materia de representación y participación de los pueblos y las comunidades indígenas.

Así pues, y en la base de su facultad para el establecimiento de criterios interpretativos que potencialicen los derechos fundamentales, el INE ha aprobado criterios y acciones afirmativas que los partidos políticos nacionales y coaliciones han tenido que cumplir para el registro de candidaturas federales y locales, con el objetivo de salvaguardar el principio de paridad entre géneros, y garantizar fórmulas integradas por candidatas y candidatos jóvenes e indígenas en los procesos electorales.

Igualmente, el INE ha implementado protocolos en favor de las personas en situación de vulnerabilidad, para la inclusión de personas con discapacidad como funcionarios y funcionarias de Mesas Directivas de Casilla; para establecer criterios de orientación y pautas de actuación a los partidos políticos nacionales y locales, a fin de cumplir eficientemente con el propósito establecido respecto al ejercicio de los recursos para la capacitación, promoción y desarrollo del liderazgo político de las mujeres; para contrarrestar los obstáculos que las mujeres enfrentan en el ejercicio de sus derechos político-electorales y construir y fomentar la igualdad, la no discriminación y la no violencia en los espacios político-electorales; así como, para adoptar las medidas tendientes a garantizar a las personas trans el ejercicio del voto en igualdad de condiciones y sin discriminación en todos los tipos de elección y mecanismos de participación ciudadana.

Ahora bien, el INE también ha sido un conducto por el cual la ciudadanía plantea propuestas para la ampliación y maximización de sus derechos políticos. En ese sentido, ha recibido demandas de larga data de la comunidad migrante relacionadas con la ampliación de los cargos por los que pueden sufragar, así como para su representación política en diversos ámbitos de la vida pública del país, a través de distintos foros, eventos, reuniones y giras de trabajo, tanto nacionales como internacionales.

Bajo estas premisas, con el fin de dar cumplimiento al Programa de Trabajo de la CVME, y a propósito de promover acciones afirmativas dirigidas a las y los connacionales en el exterior, el INE, mediante la Comisión de mérito, se comprometió a integrar un documento que articule propuestas que contribuyan a una mayor participación y representación política de la comunidad mexicana en el extranjero, a fin de que se discutan con los actores involucrados, y resulten en un insumo para el debate de posibles recomendaciones o adecuaciones al marco normativo.

Si bien, con la aprobación del VMRE en el PEF 2005-2006 y la credencialización en el extranjero a partir de 2016, se dieron pasos fundamentales para incorporar a las y los migrantes a la vida política y garantizar sus derechos; se considera que la representación en el Congreso de la Unión es el siguiente estadio en esta evolución.

A este respecto, cabe señalar que las y los legisladores de la LXIV Legislatura del H. Congreso de la Unión han presentado diversas iniciativas que se encuentran en estudio y, en algunos casos, en proceso de dictaminación en el seno de las comisiones legislativas, que buscan propiciar condiciones para mejorar la representación de las y los mexicanos residentes en el extranjero (**Anexo 1**); no obstante, se estima que podría instaurarse una medida compensatoria para contar con representación migrante en el Congreso de la Unión, previo incluso a la aprobación de una eventual reforma electoral.

Así pues, a través de la recopilación y análisis de diversas alternativas, el presente documento plantea una propuesta de posible vía de Acción Afirmativa a favor de la comunidad mexicana residente en el extranjero en la Cámara de Diputados, a través del principio de representación proporcional.

2. Antecedentes

La instrumentación de medidas para garantizar una mayor representatividad de grupos particulares en el Poder Legislativo en México dio inicio en 1996, con la aprobación de la iniciativa que estableció una “cuota de género” del 30% de candidaturas para diputaciones y senadurías por ambos principios y cuya aplicación impactó la integración de la LVII Legislatura (1997-2000), con un aumento de 24% en la presencia de mujeres al pasar de 70 a 87 diputadas. Cabe destacar que en esa reforma la cuota no era obligatoria ni se establecieron sanciones por incumplimiento y tampoco se estableció que la cuota debía cumplirse en candidaturas propietarias. Desde entonces, se avanzó progresivamente en el impulso de acciones afirmativas hasta alcanzar la paridad en la reforma electoral de 2014.

Por su parte, la inclusión de otros grupos en situación de vulnerabilidad a través de medidas compensatorias fue una innovación dentro de la Convocatoria para la integración de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México en 2016, donde dentro de los diez primeros lugares de la lista de representación proporcional de 60 integrantes que presentó cada partido, debería postularse a una persona joven y una indígena.

Adicionalmente, hubo una mayor representación de grupos indígenas a partir del PEF 2017-2018 con la obligación de postular candidaturas indígenas por el principio de mayoría relativa en la Cámara de Diputados, en los 13 distritos del país en donde más del 60% de la población perteneciera a este grupo, de acuerdo con el Consejo Nacional de Población.

Así pues, como principales antecedentes de acciones afirmativas o medidas compensatorias, se pueden enlistar los siguientes:

- **Acción afirmativa a favor de las y los jóvenes, así como las personas pertenecientes a los pueblos y comunidades indígenas para la elección de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México.** El 25 de febrero de 2016, la Sala Superior del TEPJF dictó sentencia en el recurso de apelación SUP-RAP-71/2016 y acumulados, en la que determinó modificar el Acuerdo INE/CG52/2016, para el efecto de que se prevea el deber jurídico de los partidos políticos que pretendieran registrar candidaturas incluir en el primer bloque de diez, de las que propusieron, al menos una fórmula de candidaturas indígenas, así como una fórmula de candidaturas jóvenes, para la elección de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México.
- **Acción afirmativa a favor de la paridad de género y las personas pertenecientes a los pueblos y comunidades indígenas para la elección de cargos de elección popular en el PEF 2017-2018.** El 8 de noviembre de 2017, el Consejo General aprobó, mediante Acuerdo INE/CG508/2017, los

criterios aplicables para el registro de candidaturas a los distintos cargos de elección popular de los partidos políticos y, en su caso, las coaliciones ante los Consejos del INE, para el PEF 2017-2018, bajo el principio de paridad de género.

En el punto Vigésimo de ese Acuerdo se aprobó, para el caso de diputaciones por el principio de mayoría relativa, que los partidos políticos postularan, como acción afirmativa, fórmulas integradas por personas que se auto adscribieran como indígenas en, al menos, 12 de los 28 Distritos electorales con población indígena, de los cuales 50% corresponderían a mujeres y 50% a hombres.

- **Sentencia de la Sala Superior del TEPJF.** El 14 de diciembre de 2017, la Sala Superior del TEPJF dictó sentencia en el recurso de apelación SUP-RAP-726/2017 y acumulados, en la que determinó modificar el punto Vigésimo del Acuerdo INE/CG508/2017, a fin de que, en la etapa de registro de candidaturas, los partidos políticos adjuntaran a la solicitud respectiva las constancias o actuaciones con las que las y los ciudadanos acreditaran el vínculo con la comunidad a la que perteneciesen,² y se postularan solamente a candidaturas indígenas en los 13 distritos electorales con más del 60% de población indígena.
- **Acción afirmativa a favor de la paridad de género para la elección de cargos de elección popular en los PEL.** El 12 de septiembre de 2018, mediante Resolución INE/CG1307/2018, el Consejo General del INE ejerció la facultad de atracción prevista en la LGIPE y emitió los criterios de interpretación para la asignación de diputaciones e integrantes de los Ayuntamientos o Alcaldías, en relación con el principio de paridad de género:

En la asignación de diputaciones o regidurías de representación proporcional, los OPL, conforme con sus respectivas legislaciones, deben otorgar la constancia de asignación a la fórmula de candidaturas que le corresponda, en estricto cumplimiento a la alternancia de géneros, conforme a las listas registradas de manera tal que si el registro de una fórmula completa ha sido cancelado o se encuentra vacante por algún otro motivo, tendrá que otorgarse a la siguiente en el orden de prelación, pero invariablemente del mismo género, en pleno respeto al principio de paridad de género, pues **no pueden, bajo ninguna circunstancia, asignarla a otra de diferente género.**

² Para hacer efectiva la acción afirmativa en cuanto a que las personas postuladas por los partidos sean representativas de la comunidad indígena, no basta con que se presente la sola manifestación de auto adscripción, sino que, al momento del registro, será necesario que **los partidos políticos acrediten si existe o no una vinculación de la persona que se pretende postular con la comunidad a la que pertenece**, con la finalidad de dar cumplimiento al principio de certeza y seguridad jurídica, así como de preservar del cumplimiento de la medida, esto es, estamos en presencia de una auto adscripción calificada, que debe ser comprobada con los medios de prueba idóneos para ello.

3. Marco jurídico

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

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

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

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

A su vez, el artículo 1º, párrafo quinto de la CPEUM incorpora una cláusula antidiscriminatoria, al prohibir toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

El artículo 2 de la CPEUM establece la unidad e indivisibilidad de la Nación Mexicana, a partir de una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas, así como en el reconocimiento de los pueblos y comunidades afromexicanas.

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

El artículo 41, párrafo segundo, Base I de la CPEUM, en relación con el artículo 3, párrafo 1 de la LGPP, preceptúa que los partidos políticos son entidades de interés público que tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida

democrática, contribuir a la integración de los órganos de representación política y, como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo, así como las reglas para garantizar la paridad entre los géneros, en candidaturas a legisladores federales y locales.

El artículo 41, Base V, Apartado A, párrafo primero de la CPEUM, así como los artículos 29, 30, párrafo 2 y 31, párrafo 1 de la LGIPE, señalan que el INE es un organismo público autónomo dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, en cuya integración participan el Poder Legislativo de la Unión, los Partidos Políticos Nacionales y las ciudadanas y los ciudadanos, en los términos que ordene la ley. En el ejercicio de esta función estatal, la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad y objetividad serán principios rectores.

El artículo 41, Base V, Apartado B, inciso b), numeral 1 de la CPEUM, así como el diverso 32, párrafo 1, inciso b), fracción II de la LGIPE, manifiestan que, para los PEF, corresponde al INE el reconocimiento a los derechos y el acceso a las prerrogativas de los partidos políticos nacionales y de las candidatas y los candidatos a cargos de elección popular federal.

El artículo 53, párrafo segundo de la CPEUM define que, para la elección de las 200 diputaciones según el principio de representación proporcional y el Sistema de Listas Regionales, se constituirán cinco circunscripciones electorales plurinominales en el país conformadas de acuerdo con el principio de paridad, y encabezadas alternadamente entre mujeres y hombres cada periodo electivo.

La elección de las 200 diputaciones según el principio de representación proporcional y el sistema de asignación por listas regionales se sujetará a las bases establecidas en el artículo 54 de la CPEUM y a lo que disponga la ley.

Ahora bien, de conformidad con lo previsto en el artículo 55 de la CPEUM, para ser diputada o diputado se requiere:

- a) Ser ciudadano mexicano, por nacimiento, en el ejercicio de sus derechos;
- b) Tener veintiún años cumplidos el día de la elección;
- c) Ser originario de la entidad federativa en que se haga la elección o vecino de esta con residencia efectiva de seis meses anteriores a la fecha de ella.

Para poder figurar en las listas de las circunscripciones electorales plurinominales como candidato a diputado, se requiere ser originario de alguna de las entidades federativas que comprenda la circunscripción en la que se realice la elección, o vecino de ella con residencia efectiva de más de seis meses anteriores a la fecha en que la misma se celebre. La

vecindad no se pierde por ausencia en el desempeño de cargos públicos de elección popular;

- d) No estar en servicio activo en el Ejército Federal ni tener mando en la policía o gendarmería rural en el Distrito donde se haga la elección, cuando menos noventa días antes de ella;
- e) No ser titular de alguno de los organismos a los que esta Constitución otorga autonomía, ni ser Secretario o Subsecretario de Estado, ni titular de alguno de los organismos descentralizados o desconcentrados de la administración pública federal, a menos que se separe definitivamente de sus funciones 90 días antes del día de la elección.

No ser Ministro de la SCJN, ni Magistrado, ni Secretario del TEPJF, ni Consejero Presidente o consejero electoral en los consejos General, locales o distritales del INE, ni Secretario Ejecutivo, Director Ejecutivo o personal profesional directivo del propio Instituto, salvo que se hubiere separado de su encargo, de manera definitiva, tres años antes del día de la elección.

Los Gobernadores de los Estados y el Jefe de Gobierno de la Ciudad de México no podrán ser electos en las entidades de sus respectivas jurisdicciones durante el periodo de su encargo, aun cuando se separen definitivamente de sus puestos.

Los Secretarios del Gobierno de las entidades federativas, los Magistrados y Jueces Federales y locales, así como los Presidentes Municipales y Alcaldes en el caso de la Ciudad de México, no podrán ser electos en las entidades de sus respectivas jurisdicciones, si no se separan definitivamente de sus cargos noventa días antes del día de la elección;

- f) No ser Ministro de algún culto religioso, y
- g) No estar comprendido en alguna de las incapacidades que señala el artículo 59 de la CPEUM.

El artículo 133 de la CPEUM advierte que la propia Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. En consecuencia, los tratados internacionales tienen fuerza de ley y son de observancia obligatoria porque forman parte de nuestro sistema jurídico; en esa medida, deben ser cumplidos y aplicados a todos quienes se encuentren bajo su tutela.

Instrumentos Internacionales

Entre los instrumentos internacionales de los derechos humanos aplicables debe resaltarse el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, cuyo artículo 25 establece que todos los ciudadanos gozarán, sin distinción y sin restricciones indebidas, del derecho y la oportunidad a participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos; votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, y tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

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

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

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

El párrafo 4 del mismo ordenamiento prevé la posible adopción de "medidas especiales", cuyo fin exclusivo sea el de asegurar el adecuado progreso de ciertos grupos raciales o étnicos o de ciertas personas que requieran la protección que pueda ser necesaria con objeto de garantizarles, en condiciones de igualdad, el disfrute o ejercicio de los derechos humanos y de las libertades fundamentales.

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

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

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

El artículo 42 de la Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares, dispone que los Estados Partes considerarán la posibilidad de establecer procedimientos o instituciones que permitan tener en cuenta, tanto en los Estados de origen como en los Estados de empleo, las necesidades, aspiraciones u obligaciones especiales de los trabajadores migratorios y sus familiares y considerarán también, según proceda, la posibilidad de que los trabajadores migratorios y sus familiares tengan en esas instituciones sus propios representantes libremente elegidos; los Estados de empleo facilitarán, de conformidad con su legislación nacional, la consulta o la participación de los trabajadores migratorios y sus familiares en las decisiones relativas a la vida y la administración de las comunidades locales, y, por último, los trabajadores migratorios podrán disfrutar de derechos políticos en el Estado de empleo si ese Estado, en el ejercicio de su soberanía, les concede tales derechos.

Por otra parte, en la Opinión Consultiva OC-18/13, la Corte Interamericana de Derechos Humanos hizo hincapié en que los Estados parte de la Convención Americana de Derechos Humanos están obligados a adoptar todas aquellas medidas positivas para revertir o cambiar situaciones discriminatorias existentes en sus sociedades, en perjuicio de un determinado grupo de personas, siempre que dichas medidas se realicen con el debido respeto a los derechos humanos y de conformidad con el principio de la aplicación de la norma que mejor proteja a la persona humana.

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

Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales

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

En términos de lo dispuesto por el artículo 10, párrafo 1 de la LGIPE, son requisitos para ser diputada o diputado federal, además de los que señala el diverso 55 de la CPEUM, los siguientes:

- a) Estar inscrito en el Registro Federal de Electores y contar con Credencial para Votar;
- b) No ser magistrado electoral o secretario del TEPJF, salvo que se separe del cargo tres años antes de la fecha de inicio del proceso electoral de que se trate;
- c) No ser Secretario Ejecutivo o Director Ejecutivo del INE, salvo que se separe del cargo tres años antes de la fecha de inicio del proceso electoral de que se trate;
- d) No ser Consejero Presidente o Consejero Electoral en los consejos General, locales o distritales del INE, salvo que se separe del cargo tres años antes de la fecha de inicio del proceso electoral de que se trate;
- e) No pertenecer al Servicio Profesional Electoral Nacional, salvo que se separe del cargo tres años antes de la fecha de inicio del proceso electoral de que se trate, y
- f) No ser Presidente Municipal o titular de algún órgano político-administrativo en el caso de la Ciudad de México, ni ejercer bajo circunstancia alguna las mismas funciones, salvo que se separe del cargo noventa días antes de la fecha de la elección.

El artículo 14, párrafo 1 de la LGIPE señala que la Cámara de Diputados se integra por 300 diputadas y diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y 200 diputadas y diputados que serán electos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas regionales votadas en circunscripciones plurinominales. La Cámara de Diputados se renovará en su totalidad cada tres años.

Mientras tanto, el párrafo 4 del artículo 14 de la LGIPE precisa que, en las listas regionales, los partidos políticos señalarán el orden en que deban aparecer las fórmulas de candidatos. En las fórmulas para senadores y diputados, tanto en el caso de mayoría relativa, como de representación proporcional, los partidos políticos deberán integrarlas por personas del mismo género. El párrafo 5 formula la misma determinación para las candidaturas independientes.

El artículo 231, párrafo 2 de la LGIPE prevé que el Consejo General del INE tiene competencia expresa para emitir los reglamentos y acuerdos que sean necesarios para la debida regulación de los procesos internos de selección de candidaturas a cargos de elección popular y las precampañas.

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

Ahora bien, el párrafo 2 de esta disposición legal alude que las candidaturas a diputados y a senadores a elegirse por el principio de mayoría relativa y por el principio de representación proporcional, así como las de senadurías por el principio de mayoría relativa y por el de representación proporcional, se registrarán por fórmulas de candidaturas compuestas cada una por un propietario y un suplente del mismo género, y serán consideradas, fórmulas y candidaturas, separadamente, salvo para efectos de la votación.

Asimismo, el párrafo 3 del mismo artículo mandata que los partidos políticos promoverán y garantizarán la paridad entre los géneros, en la postulación de candidaturas a los cargos de elección popular para la integración del Congreso de la Unión, los Congresos de los Estados y de la Ciudad de México.

El artículo 233 de la LGIPE dispone que, de la totalidad de solicitudes de registro, tanto de las candidaturas a diputaciones como de senadurías que presenten los partidos políticos o las coaliciones ante el INE, deberán integrarse salvaguardando la paridad entre los géneros mandatada en la CPEUM y en la propia LGIPE.

El artículo 234 de la LGIPE prevé que las listas de representación proporcional se integrarán por fórmulas de candidatas y candidatos compuestas cada una por un propietario y un suplente del mismo género, y se alternarán las fórmulas de distinto género para garantizar el principio de paridad hasta agotar cada lista.

De conformidad con lo establecido por el artículo 236, párrafo 1 de la LGIPE, así como 274 del Reglamento de Elecciones del INE, previo al registro de candidaturas, los partidos políticos deberán de registrar la Plataforma Electoral que sostendrán sus candidatas y candidatos durante las campañas políticas, cuya presentación y registro se sujetará a lo dispuesto por lo señalado en los

artículos citados. La Plataforma Electoral deberá presentarse para su registro ante este Consejo General dentro de los quince días de enero del año de la elección.

El artículo 356, párrafos 1 y 2 de la LGIPE establece que este Consejo General y los Consejos de los Organismos Públicos Locales en cada entidad federativa proveerán lo conducente para la adecuada aplicación de las normas contenidas en el Libro VI de dicho ordenamiento legal, referente al VMRE. En consecuencia, son aplicables, en todo lo que no contravenga las normas del Libro referido, las demás disposiciones conducentes de la propia LGIPE, la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral y las demás leyes aplicables.

Ley General de Partidos Políticos

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

De conformidad con lo previsto en el artículo 7, párrafo 1, incisos b) y e) de la LGPP, corresponde al INE el reconocimiento de los derechos y el acceso a las prerrogativas de los partidos políticos nacionales y de las candidatas y los candidatos a cargos de elección popular federal, y las demás atribuciones que establezca la CPEUM y la propia LGPP.

El artículo 23, párrafo 1, inciso e) de la LGPP, en relación con el diverso 232, párrafo 1, de la LGIPE, otorga el derecho a los Partidos Políticos Nacionales para postular candidaturas a cargos de elección popular y solicitar su registro.

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

Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación

La LFPED, conforme a su artículo 1, párrafo 1, tiene como objeto prevenir y eliminar todas las formas de discriminación que se ejerzan contra cualquier persona en los términos del artículo 1º de la CPEUM, así como promover la igualdad de oportunidades y de trato.

La fracción III de la disposición legal aludida preceptúa que, para los efectos de la LFPED, se entenderá por discriminación toda distinción, exclusión, restricción o

preferencia que, por acción u omisión, con intención o sin ella, no sea objetiva, racional ni proporcional y tenga por objeto o resultado obstaculizar, restringir, impedir, menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos humanos y libertades, cuando se base en uno o más de los siguientes motivos: el origen étnico o nacional, el color de piel, la cultura, el sexo, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, económica, de salud o jurídica, la religión, la apariencia física, las características genéticas, la situación migratoria, el embarazo, la lengua, las opiniones, las preferencias sexuales, la identidad o filiación política, el estado civil, la situación familiar, las responsabilidades familiares, el idioma, los antecedentes penales o cualquier otro motivo. También se entenderá como discriminación la homofobia, misoginia, cualquier manifestación de xenofobia, segregación racial, antisemitismo, así como la discriminación racial y otras formas conexas de intolerancia.

Conforme al párrafo 2, fracción VIII de ese mismo artículo, el INE como organismo constitucional autónomo ejerce las atribuciones de un poder público federal, y tiene la obligación, como bien lo establece el artículo 3, párrafo 1 de la propia LFPED, de adoptar las medidas que estén a su alcance, tanto por separado como coordinadamente, de conformidad con la disponibilidad de recursos que se haya determinado para tal fin en el Presupuesto de Egresos de la Federación del ejercicio correspondiente, para que toda persona goce, sin discriminación alguna, de todos los derechos y libertades consagrados en la CPEUM, en las leyes y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte.

El artículo 9, párrafo 1, fracción IX de la LFPED establece como discriminación, con base en lo establecido en el artículo 1º de la CPEUM y el artículo 1, párrafo 2, fracción III de la propia ley, entre otras acciones, negar o condicionar el derecho de participación política y, específicamente, el derecho al sufragio activo o pasivo, la elegibilidad y el acceso a todos los cargos públicos, así como la participación en el desarrollo y ejecución de políticas y programas de gobierno, en los casos y bajo los términos que establezcan las disposiciones aplicables.

En términos del artículo 15 Bis de la LFPED, cada uno de los poderes públicos federales y aquellas instituciones que estén bajo su regulación o competencia, están obligados a realizar las medidas de nivelación e inclusión, así como las acciones afirmativas necesarias para garantizar a toda persona la igualdad real de oportunidades y el derecho a la no discriminación. La adopción de estas medidas forma parte de la perspectiva antidiscriminatoria, la cual debe ser incorporada de manera transversal y progresiva en el quehacer público, y de manera particular en el diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas que lleven a cabo cada uno de los poderes públicos federales.

El artículo 15 Séptimo de la LFPED señala que las acciones afirmativas son las medidas especiales, específicas y de carácter temporal, a favor de personas o grupos en situación de discriminación, cuyo objetivo es corregir situaciones patentes de desigualdad en el disfrute o ejercicio de derechos y libertades, aplicables mientras subsistan dichas situaciones. Se adecuarán a la situación que

quiera remediarse, deberán ser legítimas y respetar los principios de justicia y proporcionalidad. Estas medidas no serán consideradas discriminatorias en términos del artículo 5 de la propia ley.

El artículo 15 Octavus, párrafo 1 de la LFPEd dispone que las acciones afirmativas podrán incluir, entre otras, las medidas para favorecer el acceso, permanencia y promoción de personas pertenecientes a grupos en situación de discriminación y subrepresentados, en espacios educativos, laborales y cargos de elección popular a través del establecimiento de porcentajes o cuotas.

El párrafo 2 de la misma disposición legal menciona que las acciones afirmativas serán prioritariamente aplicables hacia personas pertenecientes a los pueblos indígenas, afrodescendientes, mujeres, niñas, niños y adolescentes, personas con discapacidad y personas adultas mayores.

El artículo 15 Novenus de la LFPEd señala que las instancias públicas que adopten medidas de nivelación, medidas de inclusión y acciones afirmativas, deben reportarlas periódicamente al Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación para su registro y monitoreo, el cual determinará la información a recabar y la forma de hacerlo en los términos que se establecen en su Estatuto Orgánico.

Jurisprudencia del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

En relación con las acciones afirmativas, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación TEPJF emitió las Jurisprudencias 30/2014, 43/2014 y 11/2015, bajo los rubros y contenidos siguientes:

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

ACCIONES AFIRMATIVAS. TIENEN SUSTENTO EN EL PRINCIPIO CONSTITUCIONAL Y CONVENCIONAL DE IGUALDAD MATERIAL.- De la interpretación de los artículos 1º, párrafos primero y último, y 4º, primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 2, párrafo primero, y 3, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, **se concluye que dichos preceptos establecen el principio de igualdad en su dimensión material como un elemento fundamental de todo Estado Democrático de Derecho, el cual toma en cuenta condiciones sociales que resulten discriminatorias en perjuicio de ciertos grupos y sus integrantes, tales como mujeres, indígenas, discapacitados, entre otros, y justifica el establecimiento de medidas para revertir esa situación de desigualdad, conocidas como acciones afirmativas, siempre que se trate de medidas objetivas y razonables. Por tanto, se concluye que las acciones afirmativas establecidas en favor de tales grupos sociales tienen sustento constitucional y convencional en el principio de igualdad material.**

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

Finalmente, en la sentencia del recurso de apelación SUP-RAP-71/2016 y acumulados, la Sala Superior del TEPJF formuló el siguiente razonamiento:

La Sala Superior de este Tribunal Electoral, ha considerado en diversas ejecutorias, que las llamadas **cuotas electorales constituyen una acción afirmativa** por la cual, se establece una preferencia o **distinción a favor de un grupo que se encuentra en una situación de desventaja en el ejercicio de sus derechos con el objetivo de revertir y compensar** esa situación para alcanzar una igualdad sustancial. Entre la más conocida se encuentra la acción afirmativa de género.

En este sentido, las acciones afirmativas en materia político electoral, se conciben en el sistema jurídico como **una herramienta encaminada a garantizar la equidad en el acceso a los cargos de elección popular**, razón por la cual constituyen un elemento trascendental del sistema democrático.

Ahora bien, la práctica ha demostrado que la implementación de las denominadas acciones afirmativas, en el sistema electoral mexicano, ha tenido un **efecto correctivo**

y progresivo que ha llevado a una mayor participación de ciertos sectores de la sociedad en la toma de decisiones políticas en nuestro país. [...]

Por lo anterior, toda elección tiene una orientación democrática en la medida en la que se garantice el acceso de diversos sectores como el juvenil al órgano representativo. De ahí, que en el Estado Democrático de Derecho, **la libertad de sufragio activo y pasivo** se debe complementar con la instrumentación de acciones afirmativas que garanticen de manera eficaz en el acceso a la representación política por parte de los jóvenes.

La implementación de la figura de las acciones afirmativas, no sólo se puede aplicar en razón de género, sino a partir del reconocimiento de cierto grupo de la sociedad que, a partir de características bien definidas, requiera la implementación de ciertas medidas que corrijan o eleven su participación en la vida democrática del país. **De este modo, podemos hablar de acciones afirmativas en razón de género, raza, edad y hasta nacionalidad.** [...]

Por las razones de índole histórico, político y jurídico que han sido expuestas para justificar la inclusión de individuos jóvenes en la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México y por las diversas razones que se han externado respecto de la viabilidad de candidaturas de partido político para estos grupos, se considera que cada uno de los partidos políticos que postulen candidatos al cargo mencionado deberá ser constreñido a incluir, al menos, **una candidatura de jóvenes, la cual deberá ser colocada en el primer bloque de diez candidaturas que registre.**

Si se cumple la condición señalada, habrá garantía respecto del logro de dos objetivos, el primero, consistente en la **participación de individuos jóvenes en las candidaturas** al cargo de diputado de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México y, el **segundo**, que estriba en que las candidaturas que sean registradas con la calidad de jóvenes, sean de **personas que además de su condición individual, representen intereses compartidos** por tales sectores de la comunidad.

4. Experiencia estatal

Actualmente, cuatro entidades federativas contemplan la figura de diputada o diputado migrante en sus legislaciones estatales, a saber: Ciudad de México, Durango, Guerrero y Zacatecas.

Ciudad de México

La Constitución Política de la Ciudad de México no contempla la figura de diputación migrante; sin embargo, el Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de la Ciudad de México establece la participación de candidaturas para una diputación migrante por el principio de mayoría relativa.

La distritación 2017 determinó la conformación de 33 distritos electorales uninominales locales correspondientes a las 33 diputaciones de mayoría relativa establecidas en la Constitución local, sin que se haya contemplado un distrito migrante. Para resolver la forma en que habrá de postularse la candidatura migrante, el Código deja al OPL y al Comité Técnico la facultad de establecer lo que más convenga.

Durango

La Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Durango señala que para ser candidata(o) a diputada(o) no se requerirá de residencia efectiva dentro del territorio del estado. Es decir, las y los duranguenses en el exterior pueden aspirar a una diputación de mayoría mientras cuenten con domicilio simultáneo en Durango y en el extranjero, acreditado éste último con matrícula consular y no posean otra nacionalidad.

No obstante, no existen mecanismos para garantizar que exista una diputación migrante como una demarcación distrital determinada, el escaño reservado o el lugar fijo en la lista de representación proporcional; es decir, no existe propiamente una acción afirmativa migrante en la legislación estatal.

Guerrero

La Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero prevé la figura de la diputada o del diputado migrante, quien debe acreditar la residencia binacional. La diputación migrante será asignada entre los 18 legisladores que integran el Congreso estatal por el principio de representación proporcional. Cada partido político deberá presentar una lista particular de candidaturas migrantes compuesta por una de cada género, de modo que el partido al que corresponda la diputación migrante

pueda elegir la fórmula necesaria para que no se rompa el principio de paridad.

La diputación migrante corresponderá al partido político con mayor número de diputaciones asignada mediante representación proporcional. Si se asignaran el mismo número de diputaciones de representación proporcional a dos partidos, se asignará la diputación migrante al partido con menor número de votos de representación proporcional en la entidad.

Zacatecas

La Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Zacatecas establece la figura de la diputada(o) diputado migrante, quien debe acreditar la residencia binacional. En el Congreso habrá dos diputaciones migrantes entre los 12 asignados por representación proporcional.

Cada partido político deberá postular una fórmula de diputación migrante en el último lugar de la lista de representación proporcional. Las dos diputaciones migrantes corresponderán a los dos partidos con mayor número de votos.

Como se puede apreciar, en tres de los cuatro casos —Ciudad de México, Guerrero y Zacatecas— se cuenta con la presencia de diputaciones migrantes y, por lo tanto, puedan representar sus intereses en el Congreso local de la respectiva entidad federativa.

En Zacatecas, ya existen dos diputaciones migrantes electos en el PEL 2017-2018, mientras que para la Ciudad de México y Guerrero esta figura verá la luz en el PEL 2020-2021.

5. Aspectos a considerar para una posible Acción Afirmativa a favor de la comunidad migrante

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

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

Las acciones afirmativas tienen como característica el ser temporales, proporcionales, razonables y objetivas, teniendo como fin último el promover una igualdad sustancial entre los miembros de la sociedad y los grupos a los cuales pertenecen. La mejor manera de representar este ideal es por medio de la universalidad de derechos; es decir, la exigencia de que todos los hombres y todas las mujeres sin distinción gocen de los mismos derechos universales.

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

A partir de las experiencias que el INE ha tenido en materia de aplicación de acciones afirmativas a favor de jóvenes, personas indígenas y paridad entre géneros, entre otras acciones,³ se colige que **el establecimiento de una acción**

³ El INE ha aprobado y llevado a la práctica diversas acciones afirmativas a favor de las personas para garantizar la participación ciudadana y la igualdad política, así como eliminar la discriminación. Entre ellas, destacan el Protocolo para adoptar las medidas tendientes a garantizar a las personas trans el ejercicio del voto en igualdad de condiciones y sin discriminación en todos los tipos de elección y mecanismos de participación ciudadana; el Protocolo para la inclusión de

afirmativa dentro de la representación proporcional con la inclusión de la figura de la diputación migrante, resulta en una posible vía idónea para brindar acceso de forma progresiva a un grupo que exige mayor participación política y el ejercicio efectivo de sus derechos políticos, como es la comunidad mexicana residente en el extranjero.

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

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

Aspectos relevantes para la construcción de la Acción Afirmativa

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

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

En este sentido, resultaría conveniente considerar a la diputada(o) migrante como la persona que, cumpliendo con los requisitos contemplados por la CPEUM y la LGIPE, represente los intereses de las

las personas con discapacidad como funcionarios y funcionarias de Mesa Directiva de Casilla; el Protocolo de atención a los Adultos Mayores en los Módulos de Atención Ciudadana; el Protocolo para la atención de la violencia política contra las mujeres en razón de género, así como el Procedimiento para la atención por artículo 141 de la LGIPE, a favor de personas que requieran el trámite de inscripción y/o actualización al Padrón Electoral y se encuentren impedidos físicamente para acudir a los Módulos de Atención Ciudadana, entre otros instrumentos.

mexicanas y los mexicanos radicados en el extranjero en la Cámara de Diputados.

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

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

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

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

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

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

- III. **Mecanismos y reglas para la integración de candidaturas a diputaciones migrantes en las listas de representación proporcional, así como los requisitos y medios de acreditación.** Con el propósito de plantear la incorporación de las diputaciones migrantes a través de asignación de representación proporcional en la Cámara de Diputados, se propone que los mecanismos y las reglas para la integración de dichas candidaturas en las listas de representación proporcional sean establecidos con base en los criterios aplicables para el registro de candidaturas a los distintos cargos de elección popular que presenten los partidos políticos y, en su caso, las coaliciones ante los Consejos del INE, que aprobará este órgano superior de dirección para el PEF que corresponda.

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

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

- a) **Objeto y fin:** materializar la igualdad sustantiva de las mexicanas y los mexicanos residentes en el extranjero en el ejercicio de sus derechos político-electorales. Particularmente, garantizar el derecho a tener representación en la Cámara de Diputados; con ello, se busca compensar el trato diferenciado del que han sido objeto;
- b) **Destinatarias:** atender a la población mexicana radicada en el exterior —que, de acuerdo a estimaciones del Instituto de Mexicanos en el Exterior de la Secretaría de Relaciones Exteriores, asciende a aproximadamente 12 millones de personas de primera generación— respecto de la cual el INE tiene el registro de 1,007,678 ciudadanas y ciudadanos que tramitaron su Credencial para Votar desde el Extranjero, con información del Padrón Electoral al 31 de julio de 2019, y
- c) **Conducta exigible:** solicitar una medida para garantizar el registro de candidaturas de personas con calidad migrante dentro de las listas de representación proporcional que presenten los partidos políticos para cada una de las cinco circunscripciones plurinominales.

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

Anexo 1

Iniciativas presentadas en la Cámara de Diputados de la LXIV Legislatura del H. Congreso de la Unión, en materia de derechos de la comunidad mexicana residentes en el extranjero.

INICIATIVA	FECHA	OBJETO	CONSULTA
Crear una sexta circunscripción para elegir candidaturas residentes en el extranjero (PT)	04.09.2018	Reforma a los artículos 52, 53, 54, 55 y 56 de la CPEUM	https://bit.ly/33R8ZcX (1)
Acceso de ciudadanos residentes en el extranjero a los primeros lugares de las listas de representación proporcional para diputaciones y senadurías (MC)	04.09.2018	Adición de una fracción 6 al artículo 3 de la LGPP	https://bit.ly/2KMUY8C (2)
Inclusión de por lo menos una persona residente en el extranjero como integrante del Consejo General del INE (MC)	11.09.2018	Adición a los artículos 36 y 38 a la LGIPE	https://bit.ly/2Hhgx1 (3)
Incluir la participación de los mexicanos residentes en el extranjero en candidaturas a diputados migrantes de representación proporcional (MC)	18.09.2018	Reforma a los artículos 14 y 238; adición de los artículos 3, 10, 20 y 234 de la LGIPE	https://bit.ly/2ZlumUd (4)
Reducir las diputaciones plurinominales de 200 a 100 y ampliar los requisitos para acceder a una diputación plurinomial (MORENA)	11.10.2018	Reforma a los artículos 52, 53, 54 y 55 de la CPEUM	https://bit.ly/2Hf8OP5 (5)
Incentivar la participación política de las mujeres migrantes mexicanas en el exterior, a fin de garantizar su inclusión en la política nacional (PAN)	21.12.2018	Reforma al artículo 73 de la LGPP	https://bit.ly/2ZhYQCx (6)

URL completos:

- (1) <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/64/2018/sep/20180904-III.html#Iniciativa13>.
- (2) <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/64/2018/sep/20180904-III.html#Iniciativa14>.
- (3) <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/64/2018/sep/20180911-II.html#Iniciativa23>.
- (4) <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/64/2018/sep/20180918-II.html#Iniciativa6>.
- (5) <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/64/2018/oct/20181011-I.html#Iniciativa21>
- (6) <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/64/2018/dic/20181221-IV.html#Iniciativa1>