

CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y DOCENCIA ECONÓMICAS, A.C.



MECANISMOS INSTITUCIONALES PARA GARANTIZAR LA PARTICIPACIÓN
POLÍTICA DE LA COMUNIDAD MEXICANA RESIDENTE EN EL EXTRANJERO: UN
ANÁLISIS SOBRE LA TUTELA DE DERECHOS Y LA IMPLEMENTACIÓN DE
POLÍTICAS PÚBLICAS

TESINA

QUE PARA OBTENER EL GRADO EN
MAESTRA EN GESTIÓN PÚBLICA

PRESENTA

ESTEFANÍA DEL CARMEN ORTIZ HERNÁNDEZ

DIRECTOR DE LA TESINA: DR. JOSÉ ROLDÁN XOPA

Dedicatoria

A Matías, por permitirme maternarte y amarte con la mayor ternura en esta y todas las vidas.

A mis padres: Norma y Javier, por su infinito amor y protección.

A mi hermana Helena, por ser cómplice de vida.

Resumen ejecutivo

Este trabajo es el resultado de un ejercicio que, a partir de una revisión a la literatura jurídica electoral y en materia de implementación de derechos de participación política, invita a la reflexión de los tribunales electorales, diseñadores de políticas y tomadores de decisión que integran las autoridades electorales del sistema electoral mexicano (jurisdiccionales y administrativas), para fortalecer, a través de diversos mecanismos, la toma de decisiones y ejecución de políticas que promuevan la justicia electoral y el diseño de políticas públicas adecuado para garantizar el acceso al ejercicio pleno de los derechos políticos-electorales de grupos en situación de vulnerabilidad o minorías como lo son **las y los ciudadanos mexicanos que residen en el extranjero.**

Diversas sentencias¹ emitidas por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) constituyen referentes que tomaré para ejemplificar la manera en la que, a través de estos remedios jurídicos respectivos, se han garantizado la protección y la defensa de los derechos políticos electorales de los ciudadanos residentes en el extranjero. También resaltaré la importancia de la *ciudadanización* de las políticas en materia electoral, estas sentencias no estarían garantizando *sus* derechos sin que, previamente, el o la ciudadana haya presentado un recurso jurídico ante el Tribunal.

Conectaré estos dos elementos, la tutela jurisdiccional de los derechos y la demanda de la ciudadanía con un tercer elemento que es el cumplimiento de estas sentencias, a través de la implementación de políticas públicas por parte del Instituto Nacional Electoral (INE). De igual manera, se abordarán temas que surgen de este análisis como la disyuntiva sobre el rol de los tribunales y el activismo de las juezas y los jueces electorales, ya no solo como personas que emiten sentencias sino como actores relevantes en la implementación de políticas públicas y la calidad que deben tener estos expedientes para resolver efectivamente los juicios de protección ciudadana.

Es así como esta investigación tiene el objetivo de destacar la importancia de construir dinámicas institucionales y de impartición de justicia que fortalezcan la capacidad

¹ Además de las que analizaré con motivo de este trabajo, existen otras como la SUP-RAP-47/2021 y SUP-RAP-49/2021 y acumulados, la SUP-REC-1431/2021, entre otras (Reyes, 2021).

argumentativa de los tribunales y personas servidoras públicas electorales, a través de capacitaciones profesionales y otros mecanismos, en el contexto democrático. Lo anterior, para impactar en el bienestar político, electoral y cívico de la ciudadanía mexicana residente en el extranjero.

En consecuencia, la teoría del cambio que se propone y se explorará será la de un fortalecimiento a la accesibilidad y justicia electoral para las y los mexicanos residentes en el extranjero mediante esquemas de gobernanza inclusiva en donde los actores que participan en el ciclo de políticas públicas en materia electoral (ciudadanía, tribunales y autoridades electorales administrativas e incluso otros poderes como el legislativo) forjen vínculos interinstitucionales que promuevan la interdependencia operativa y colaborativa. Se propone seguir promoviendo la independencia judicial y el robustecimiento en la calidad de la información y los recursos judiciales disponibles para la ciudadanía para ejercer una participación política en condiciones de equidad e igualdad. Tal como lo manifiesta Tokaji (2011), son varios los valores que están en juego en la impartición de justicia en democracias, tales como, la libertad, la equidad, la transparencia, la máxima publicidad, entre otros.

Este trabajo está estructurado en **siete apartados**, en la primera parte se presenta la introducción en donde se colocan los puntos más relevantes que se trataran en ese documento, la segunda parte refiere el contexto histórico en el cual surge esta defensa progresiva hacia el ejercicio de los derechos políticos-electorales de la comunidad mexicana migrante y la evolución del derecho a la votación extraterritorial a través de las reformas político-electorales más importantes. En el tercer apartado, se presenta el problema público que busca atenderse, al destacar de manera puntual las posibles causas y consecuencias de este problema. En el apartado cuarto, se presenta la relevancia de proponer una teoría del cambio frente al problema definido y la metodología de análisis utilizada. La quinta parte es el cuerpo sustantivo de este trabajo y por lo tanto se divide en dos, en la primera subdivisión se presentan los tres casos en los que mediante las sentencias del TEPJF se garantizaron derechos y la relación causal que existe entre el juicio de la ciudadanía presentado por la comunidad mexicana residente en el extranjero, las sentencias emitidas por el Tribunal Electoral y la implementación de políticas públicas por parte del INE. En la segunda subdivisión se encuentra un análisis de los actores relevantes en estos tres casos, así como la evidencia obtenida a partir de las entrevistas conducidas. En la sexta parte

se encuentran las propuestas y recomendaciones de política pública al problema público presentado, y, por último, en la última parte se cierra con las conclusiones y los retos que quedan en la agenda política para garantizar derechos y a los cuales hay que dar seguimiento.

En suma, este trabajo se centra en reflexionar sobre la utilidad y valía de las decisiones de política que han beneficiado a la comunidad mexicana que reside en el extranjero y que se han construido a partir de las sentencias emitidas por el TEPJF con respecto al voto extraterritorial y la manera en la que el INE ha implementado estos mandatos por parte de la autoridad jurisdiccional.

Palabras clave: juicios de ciudadanía, justicia abierta, *justiciabilidad*, derechos políticos-electorales, minorías, implementación.

Glosario

CPVE	Credencial para votar emitida en el extranjero
CPEUM	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
DRP	Diputación de Representación Proporcional
IECM	Instituto Electoral de la Ciudad de México
INAI	Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la información y protección de datos personales
INE	Instituto Nacional Electoral
IME	Instituto de los Mexicanos en el Exterior
LNERE	Lista Nominal de Electores Residentes en el extranjero
LGIPE	Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales
SRE	Secretaría de Relaciones Exteriores
TEPJF	Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
VMRE	Voto de las y los Mexicanos Residentes en el Extranjero

Índice

1. Introducción	1
2. Contexto histórico y progresividad de derechos políticos-electorales para la comunidad mexicana residente en el extranjero.....	2
3. Definición del problema público. El acceso a la justicia electoral y el ejercicio de derechos de la ciudadanía residente en el extranjero.	6
4. Relevancia y metodología de análisis	11
5. Mecanismos institucionales en el sistema electoral mexicano para la protección de los derechos políticos electorales de la comunidad mexicana residente en el extranjero.	14
5.1 Los juicios de ciudadanía, las sentencias y la implementación de políticas.	14
a) Caso 1 “Diputación migrante en la Ciudad de México” SUP-REC-88/2020 del 14 de agosto del 2020.....	16
b) Caso 2 “Acciones afirmativas para fortalecer la representación política de la comunidad mexicana residente en el extranjero”. SUP-RAP-121/2021 y acumulados del 24 de febrero de 2021	19
c) Caso 3 “Voto presencial en consulados a través de un programa piloto para las elecciones de 2023” SUP-JDC-1076/2021 y acumulados del 14 de octubre de 2021	21
5.2 Los actores que construyen la agenda pública en materia de voto extraterritorial.	25
a) La ciudadanía mexicana residente en el extranjero como catalizador de políticas públicas.....	26
b) Tribunal Electoral y el rol de las juezas y jueces electorales como garante de estos derechos.....	30
c) El INE como actor que implementa las políticas públicas	34
d) Otros actores	36
5.3 Conclusión preliminar y hallazgos.....	37
6. Propuestas de política pública y recomendaciones	42

7. Conclusiones y retos por atender en materia de derechos políticos electorales de la ciudadanía residente en el extranjero.....	47
Bibliografía.....	52
Anexos	60
Anexo 1. Tabla que integra las elecciones federales y locales desde que se reconoció el derecho al voto en el extranjero 2006-2023.....	60
Anexo 2. Entidades que reconocen en su normatividad local el voto desde el extranjero, desglosado por entidad y por año de reconocimiento.	62
Anexo 3. Tabla con los nombres y partido por el cual fueron postulados las 11 diputadas y diputados migrantes, electos mediante el principio de representación proporcional, que integran actualmente la LXV Legislatura en la Cámara de Diputados.	63

Índice de ilustraciones y tablas

Ilustración 1. Hitos del modelo de votación mexicano extraterritorial	4
Tabla 1. Aspectos más relevantes del Caso 1	18
Tabla 2. Aspectos más relevantes del Caso 2	20
Tabla 3. Aspectos más relevantes del Caso 3	23
Tabla 4. Procesos Electorales Federales y Locales 2024 con VMRE	39

1. Introducción

El derecho electoral mexicano es una materia que ha ido evolucionando en paralelo al contexto democrático, a las reformas políticas-electorales, a la dinámica de los propios actores inmersos en el sistema electoral (partidos políticos, autoridades electorales, órganos representativos, entre otros), que ha tenido como resultado mejoras para la ciudadanía en la manera en la que se ejercen los derechos políticos electorales.

De manera particular, en el tema de los derechos electorales de las y los mexicanos residentes en el extranjero, las reformas electorales han abonado, de maneras sustantiva, a la progresividad de estos derechos y al fortalecimiento de las instituciones electorales que los garantizan, por un lado, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) y por el otro el Instituto Nacional Electoral (INE).

A través de los juicios de la ciudadanía, la acción jurisdiccional por parte del Tribunal ha permitido garantizar ciertos derechos que la ciudadanía residente en el extranjero hizo exigibles.

Sin embargo, este acceso a la justicia y la garantía a los derechos no es una tarea acabada, al contrario, el actuar de las autoridades electorales es perfectible, se podrán garantizarse todos los mecanismos para dar lugar a la representación política efectiva para la comunidad migrante, pero estas políticas deben ir vinculadas con otras como, el hecho de hacer *responsivos* a aquellos que se erigen como representantes de la comunidad (Dovi, 2018). Otro gran reto que tienen autoridades electorales es cómo hacer que las y los ciudadanos mexicanos que residen fuera de territorio nacional, tengan interés por ejercer su participación política. Luego entonces hablamos de conductas interrelacionadas, mecanismos interdependientes y de redes de gobernanza colectiva entre los diversos actores de la arena política que convergen en el ejercicio y garantía a estos derechos.

Previo a la contextualización del problema, se iniciará con un brevísimo recorrido sobre el voto de las y los mexicanos residentes en el extranjero.

2. Contexto histórico y progresividad de derechos políticos-electorales para la comunidad mexicana residente en el extranjero.

Actualmente, y de acuerdo con el Instituto de los Mexicanos en el Exterior (IME), en 2021 12,145,684 personas mexicanas vivían fuera de México. De este total, el 96.74% radica en los Estados Unidos, mientras que el otro 3.26% (395,684) en el resto del mundo (IME, 2021). Sin embargo, vale la pena acotar esta cantidad al número de votantes potenciales que existen en el extranjero: 1,687,164 como aquellas ciudadanas y ciudadanos, titulares de derechos humanos a la participación política y a los que se les debe garantizar su participación efectiva, ya que estos son los que cuentan con la Credencial para votar en el extranjero, documento indispensable para ejercer el voto, estos datos están referidos al corte de enero de 2023 (INE, 2023).

El contexto en el que se desarrolla este tema es el periodo que abarca desde 1996 hasta febrero de 2023, por ser el tiempo histórico que comprenden las reformas políticas-electorales en materia de voto desde el extranjero, así como los programas de trabajo por parte del INE que han posibilitado la implementación del voto extraterritorial, con ello, otros asuntos arraigados a este mismo derecho.

Brevemente, es necesario recordar que en 1996 se colocó la primera pieza del marco normativo que posibilitó el reconocimiento del derecho a votar desde el extranjero en 2005. Fue a través de la modificación del artículo 36 constitucional que se permitió a la ciudadanía votar fuera de su distrito. Anteriormente, la fracción III del artículo citado establecía, que **era obligación del ciudadano de la República, votar en las elecciones populares en el distrito electoral que le correspondiera**, por lo que, las y los ciudadanos que no estuvieran dentro de ese distrito, estaban impedidos para ejercer su sufragio.

Con esta modificación, se suprimió el carácter geográfico del ejercicio del voto, lo que amplió el espectro y alcance de la participación política efectiva de la ciudadanía mexicana (Secretaría de Gobernación, 1996). En 2005, a través de la reforma política de ese año, se reguló por primera vez el voto desde el extranjero, al adicionar a la entonces ley electoral (Cámara de Diputados, 2005), un apartado dedicado al “voto de los mexicanos residentes en el extranjero”. La norma únicamente aplicaba para aquellos que desearan votar por presidencia de la República, bajo una modalidad postal, la cual resultaba onerosa para el ciudadano ya que este tenía que asumir todos

los costos de envío del paquete electoral. Este modelo se utilizó para llevar a cabo los procesos electorales federales de 2006 y 2012 (Alcocer, 2005).

La siguiente reforma electoral que impactó significativamente la manera en la que se instrumentó el voto desde el extranjero fue la de 2014, durante la cual se emitió la vigente ley electoral Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE) (Cámara de Diputados, 2014) y la que garantizó las elecciones de 2018. Entre los avances más importantes de esta reforma destacan tres:

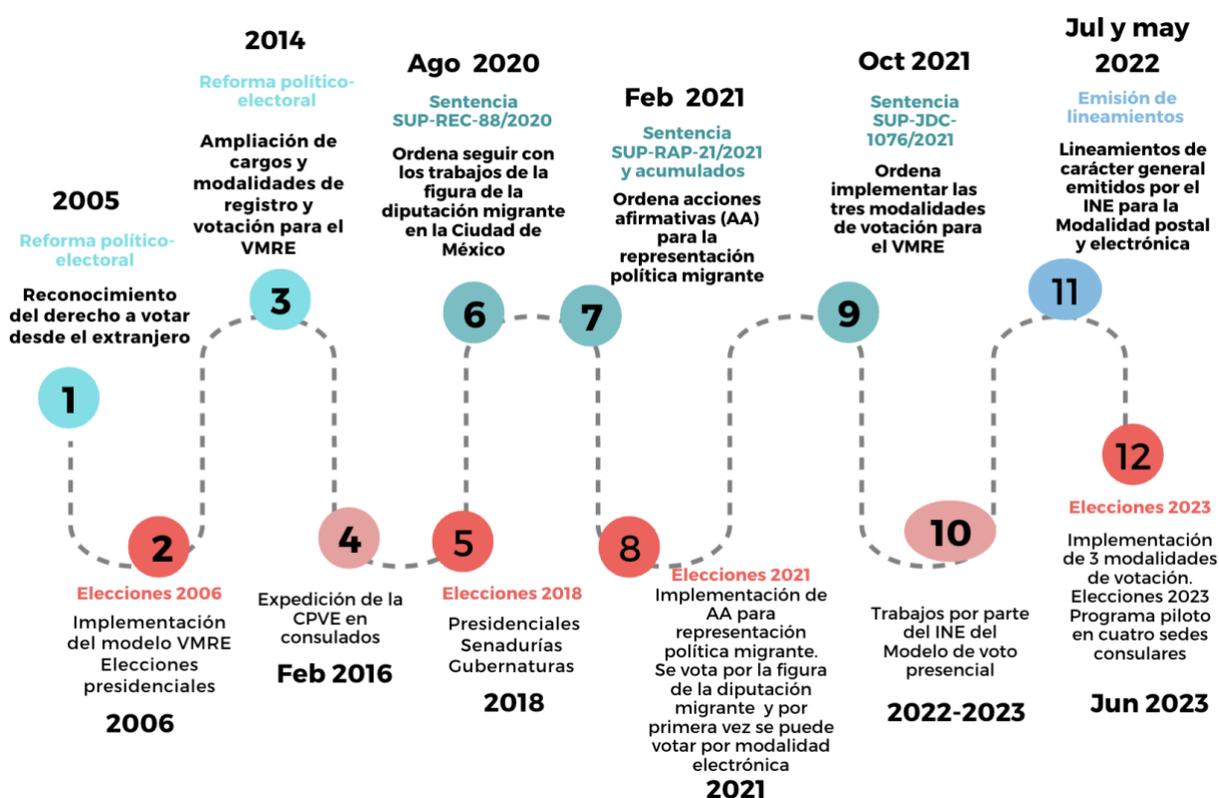
- 1) Se ampliaron los cargos de elección (además de Presidencia de la República, se agregaron Senadurías y Gubernaturas, así como la Jefatura de Gobierno de la Ciudad de México, siempre y cuando así lo reconocieran sus legislaciones locales);
- 2) el INE pudo expedir las credenciales para votar, fuera de territorio nacional, en las representaciones de México en el mundo (actividad que se lleva a cabo a partir de febrero de 2016 en vinculación con la Secretaría de Relaciones Exteriores) y
- 3) se ampliaron las formas de registro para votar (postal, electrónica o en forma presencial en embajadas y consulados) y para la emisión del voto (por correo postal, entrega de boleta en forma presencial y por vía electrónica).

En esas condiciones, el modelo del voto de las y los mexicanos residentes en el extranjero, ha sido de carácter progresivo, aunque, hay que enfatizar que no todo lo que se estableció en la ley, se cumplimentó de forma inmediata por la autoridad electoral.

Algunos de estos derechos debieron ser exigidos por la misma ciudadanía a través de los juicios de la ciudadanía presentados ante del TEPJF, tema que se abordará en los apartados subsecuentes; o en otros casos, la praxis se emparejó con lo normativamente dispuesto como el tema del voto electrónico por internet, cuyo reconocimiento, se hacía desde la reforma política electoral del 2014 pero se aplicó, por primera vez, en las elecciones de 2021 en la que las y los ciudadanos residentes en el extranjero pudieron votar, además de la modalidad postal, por la modalidad electrónica por internet para las gubernaturas de Baja California Sur, Chihuahua, Colima, Guerrero, Michoacán, Nayarit, Querétaro y San Luis Potosí. En el caso de la Ciudad de México se eligió el cargo de diputación migrante y en Jalisco una diputación de representación proporcional (INE, 2021).

En el siguiente esquema se puede observar la línea del tiempo con los hitos más relevantes que han impactado en el modelo de voto extraterritorial. En la parte superior se incluyen 1) las reformas políticas-electorales más relevantes para el ejercicio de la votación extraterritorial, 2) las modificaciones legales a través de lo mandato por las sentencias emitidas por el TEPJF que han reconfigurado la manera en la que se vota desde el extranjero, y 3) los lineamientos emitidos por el INE para garantizar derechos. En la parte inferior se identifica cómo se implementaron estas modificaciones ya en los hechos, es decir, ya en los procesos electorales.

Ilustración 1. Hitos del modelo de votación mexicano extraterritorial



Fuente: Elaboración propia con información obtenida en los documentos referidos en la bibliografía (INE-OVEME, 2023).²

Hasta febrero de 2023 se han llevado a cabo **44 elecciones con voto desde el extranjero**, siete de carácter federal y 37 locales (ver anexo 1). Actualmente 23 entidades federativas reconocen este derecho en sus legislaciones locales (ver anexo 2).

² Este gráfico no es exhaustivo de todos los grandes hitos que han garantizado derechos de la comunidad mexicana residente en el extranjero, pero sí incluye los más relevantes para el propósito de este documento.

Como podrá observarse a lo largo de esta tesina, aunque la ley y la progresividad jurídica en materia de derechos establezcan condiciones garantistas y cada vez sean más los estados que reconocen en sus ordenamientos jurídicos el voto desde el extranjero, estos marcos legales no han sido suficientes para que el modelo de implementación del voto extraterritorial se apegue a lo establecido en el marco normativo y se garantice, en automático, el ejercicio efectivo a derechos.

Han sido necesarias ciertas acciones de defensa llevadas a cabo por las y los ciudadanos al presentar Juicios de la ciudadanía, en defensa del ejercicio de sus derechos políticos-electorales. También ha sido fundamental la garantía a estos derechos por parte de los órganos judiciales (el Tribunal Electoral) y el posterior cumplimiento por parte de la autoridad electoral (el INE).

Se observa, entonces, que existe una relación causal entre ciudadanos-jueces-funcionarios electorales, en materia de voto extraterritorial y que será detallada más adelante a través del análisis de las sentencias y de los actores relevantes. En consecuencia, esta relación causal debe reflejar decisiones de política pública enlazadas a los valores de referencia, como los que identifican Weimer y Vining, cuando se diseñan políticas públicas. Estos autores establecen que, más allá de un código de ética, es necesario que los analistas (y diseñadores de políticas públicas) reconozcan y asuman explícitamente la importancia en las obligaciones que demandan la protección a los derechos humanos, en contextos democráticos (Weimer & Vining, 2011).

Dicho de otra manera, es relevante apegarse a valores como la integridad electoral, progresividad, máximo beneficio, *justiciabilidad* y la equidad social³ de la que nos hablan Wooldridge y Gooden (2009).

También es importante considerar que las prácticas democráticas, establecidas a través de las reformas electorales referidas han reforzado las capacidades institucionales de las autoridades electorales, tanto el Instituto Nacional Electoral (INE) como el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF)⁴ pero también de la propia ciudadanía como actor que exige el cumplimiento a sus derechos.

³ H. George Frederickson exponía que la equidad social debía ser considerada como un tercer pilar de la administración pública y que debía estar al nivel de otros valores como la economía y la eficiencia (Wooldridge & Gooden, 2014).

⁴ Incluso de acuerdo con la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (INEGI, 2021) la confianza en las instituciones electorales ha incrementado de 2019 a 2021 de un 47.8% a un 53.1%.

3. Definición del problema público. El acceso a la justicia electoral y el ejercicio de derechos de la ciudadanía residente en el extranjero.

Una vez descrito el contexto histórico y la progresividad de los derechos políticos-electorales, a través de diversas reformas electorales en materia de voto desde el extranjero, es necesario identificar el problema público que se presenta en este marco.

Existe una brecha entre lo que establece la normativa jurídica electoral que define los derechos políticos-electorales de la ciudadanía mexicana que reside en el extranjero, las demandas ciudadanas de esta comunidad para el ejercicio efectivo de estos derechos y los mecanismos necesarios para la implementación de políticas públicas.

Es decir, aunque este reconocimiento de **los derechos político-electorales de la comunidad mexicana residente en el extranjero se encuentre plasmado** en la ley electoral, **se necesitan mecanismos y arreglos institucionales puntuales** para que las políticas públicas instrumentadas por las autoridades electorales garanticen su cabal cumplimiento.

Un ejemplo de esta brecha, entre lo que establece la norma y lo que es posible en el ejercicio de los derechos, al cual me referiré con más detalle en el apartado quinto de este documento, es lo que se establece en el artículo 329 de la ley electoral, en el cual se señala que cualquier ciudadano residente en el extranjero puede votar para las elecciones para presidencia de la República, senadurías y, de ser el caso, por gubernaturas o jefatura de gobierno a través de las siguientes tres modalidades: la postal, la electrónica o la presencial en consulados (Cámara de Diputados, 2014). Sin embargo, en la práctica, en los Procesos Electorales Locales de 2020-2021 (y hasta la sentencia recaída con el expediente **SUP-RAP-21/2021 y acumulados del 24 de febrero de 2021**) solo estaban disponibles dos modalidades: la postal y la electrónica.

En otras palabras, aunque la ley posibilitaba -normativamente- las tres modalidades, los mecanismos institucionales que había construido el INE, hasta ese momento, únicamente garantizaban dos. Incorporar la tercera modalidad: a saber, la presencial, fue producto de una demanda ciudadana presentada ante el TEPJF y el litigio estratégico posterior, los que

mandataron al INE implementar, al menos en un programa piloto, esta tercera modalidad en las elecciones de junio de 2023.

Otro ejemplo de brecha entre lo que establece la norma y lo que las demandas de la ciudadanía residente en el extranjero han expresado es que, si bien los derechos políticos-electorales están reconocidos en diversos ordenamientos jurídicos nacionales e internacionales⁵ como el derecho a votar y ser votado, estos derechos se cumplen -plenamente- en el caso de las y los ciudadanos que residen en territorio nacional.

Para la ciudadanía que reside en el extranjero es diferente, en la actualidad, la ciudadanía mexicana que reside fuera de territorio nacional no puede ser votada para senadurías o para diputaciones federales de mayoría relativa. En este sentido, es posible considerar que hay una legislación deficiente en cuando a los derechos políticos-electorales de la comunidad mexicana que reside en el extranjero.

Por lo tanto, si alguno de los actores afectados no promueve algún recurso para proteger sus derechos, la ley es solo eso, un papel que establece derechos, pero en realidad, no existen los mecanismos para su ejercicio efectivo y pleno.

El problema que presento, en parte, ha encontrado la manera de subsanarse a través de los medios impugnativos, como el juicio de la ciudadanía, que han presentado diversos miembros de la comunidad mexicana residente en el extranjero en contra de actos de autoridad.

De acuerdo con Orozco (1995), la justicia electoral refiere el conjunto de medios jurídicos (entre los cuales se encuentran los juicios y recursos) que pueden presentarse en contra de diversos actos electorales para garantizar algún derecho y llevar a cabo los ajustes necesarios (Orozco, 2002). Por otro lado, la Guía de Evaluación de Sistemas de Justicia Electoral de IDEA Internacional señala que, a través de la justicia electoral, se protege y reestablece el goce de los derechos electorales (IDEA Internacional, 2020).

⁵ Por ejemplo, la Convención Americana sobre Derechos Humanos reconoce en su artículo 23 los derechos políticos como la posibilidad de participar en la dirección de los asuntos públicos, de votar y ser elegidos en estas elecciones periódicas y auténticas (OEA, 1969), de tener condiciones generales de igualdad. Por otro lado, la Carta Democrática Interamericana en sus artículos 3 y 4, de manera específica, señalan la importancia de contar con una democracia representativa donde se posibilite el acceso al poder y la participación de la ciudadanía en las decisiones importantes de cada estado (OEA, 2001).

Es decir, no es un tema de establecer un derecho en la ley y esperar que, ya con eso se asegure el cumplimiento, es necesario garantizar “X” derecho a través del diseño e implementación de mecanismos que aseguren su pleno ejercicio. Ahora bien, es preciso también identificar que, como parte del problema, hay una serie de limitantes para que las y los ciudadanos puedan presentar estos juicios de la ciudadanía. Estas limitantes son parte del actual marco institucional, tales como el previo conocimiento que debe tener la ciudadanía al presentar estos recursos, de entrada, saber que pueden exigir su cumplimiento. Asimismo, detrás de eso hay una serie de cargas procesales y administrativas para que la ciudadanía, de manera efectiva, ejerza sus derechos de participación política.

El INE, como autoridad competente, debe de seguir trabajando por eliminar la mayor cantidad de obstáculos y cargas administrativas (en el concepto de Herd y Moynihan) para que la ciudadanía residente en el extranjero pueda ejercer sus derechos con plena salvaguarda, considerando que el hecho de no estar en territorio nacional, no le va a causar mayor desventaja. Sin embargo, si el ciudadano considerara que, no se está salvaguardando ese derecho, está la posibilidad de presentar un juicio de ciudadanía.

El problema al que me refiero tiene dos enfoques, el primero uno de tipo **jurídico con carácter garantista** dirigido a establecer mecanismos, dentro de la ley, que permitan la *justiciabilidad*⁶ de los derechos en un doble aspecto, tanto a 1) ¿cómo se toman las decisiones? y se emiten sentencias (tribunales) y a 2) ¿cómo los ciudadanos se benefician y se encuentran satisfechos por estos derechos?

El segundo enfoque está dirigido al **ciclo de políticas públicas** y de manera particular, se refiere a la vinculación entre los actores que se involucran en este ciclo de políticas y en la construcción de la agenda pública. En este sentido, las hipótesis que desarrollo en este trabajo es a) el rol decisivo de las y los ciudadanos como catalizadores de políticas públicas al exigir el cumplimiento a sus demandas ciudadanas, b) el rol de las juezas y los jueces electorales como actores relevantes en el ciclo de políticas públicas y c) la importancia del diálogo permanente entre ciudadanía, tribunales electorales y autoridades electorales administrativas para el diseño

⁶ Se entiende justiciabilidad como la calidad de los derechos que son susceptibles de ser exigidos ante los tribunales correspondientes, con el objetivo de evitar omisiones o posibles inaplicaciones.

e implementación de políticas públicas que garanticen los principios democráticos y el ejercicio pleno de los derechos políticos-electorales.

Las **preguntas de investigación** que acompañan el problema público que estoy presentando son dos:

- ¿Qué otros mecanismos pueden ser empleados para asegurar la protección de los derechos de las y los mexicanos residentes en el extranjero?
- ¿Son los tribunales electorales quienes deben fungir como garantes de estos derechos o es la autoridad electoral a la que se le debía conferir cierta deferencia para decidir la mejor manera para garantizar esos derechos?

A través de la revisión de literatura de las sentencias previamente referidas y otros textos académicos, las posibles causas de este problema son cuatro:

- La ley electoral no se empareja con la realidad operativa del INE y por lo tanto el modelo de votación extraterritorial queda limitado o puede parecer insuficiente a la vista de la ciudadanía.
- Insuficiente voluntad política por parte de los actores institucionales (poder legislativo) por garantizar y legislar sobre estos derechos, lo cual dificulta la tarea y atribuciones de las autoridades electorales administrativas por implementar políticas públicas que atiendan las demandas ciudadanas.
- Insuficientes acciones de colaboración y vinculación entre las autoridades electorales para garantizar la justicia electoral para grupos en situación de vulnerabilidad o minorías.
- Falta de capacitación referente al conocimiento entre los actores políticos involucrados sobre acceso a derechos políticos y su exigibilidad.

De no atender este problema, entre las **consecuencias** que se advierten están las siguientes:

- De no contar con una tutela jurisdiccional efectiva de estos derechos, es probable que el ejercicio de la participación política desde el extranjero se encuentre limitado y no se equipare a los derechos que ejercen “con normalidad” e igualdad las y los mexicanos que votan en territorio nacional y como resultado, se refuerce la condición

de la comunidad migrante como un grupo subrepresentado y en situación de vulnerabilidad.

- Que parezca, aunque no sea así, que el INE soslaya las demandas ciudadanas de la comunidad migrante a pesar de que tiene diversos mecanismos de vinculación con la ciudadanía mexicana residente en el extranjero establecidos, por ejemplo, en su *Estrategia Integral de Promoción del Voto de las Mexicanas y los Mexicanos Residentes en el Extranjero 2021-2023* (INE, 2021) o en el Plan Integral de Trabajo del Voto de las y los Mexicanos residentes en el extranjero que se construyen para cada uno de los procesos electorales.

4. Relevancia y metodología de análisis

Este tema es relevante porque está en juego la aplicación de la ley y en consecuencia la protección de los derechos. Hay ocasiones en que, tal como lo reconoce el problema, es necesario tomar acciones adicionales para la garantía de derechos. Tal como lo expone Thury, ha habido una tendencia cada vez mayor en la que ciudadanas y ciudadanos y las organizaciones de la sociedad civil, acudan ante tribunales y jueces para solicitar el resguardo de los derechos que las constituciones y leyes tal cual les otorgan (Thury, 2016).

Uno de los aspectos que me gustaría abordar es ¿cuándo es necesario redirigir esfuerzos, políticas, roles y mecanismos que robustezcan la impartición de justicia electoral? Me permitiría destacar, de manera preliminar, que, tal como lo manifiesta Daniel P. Tokaji, cuando son varios los valores que están en juego en la impartición de justicia en democracias, tales como, la libertad, la equidad, la transparencia, la máxima publicidad, entre otros, es necesario ser garantistas y *maximizadores* con su defensa, sobre todo con ciudadanas y ciudadanos que se encuentran en situaciones de vulnerabilidad (Tokaji & Hayward , 2011).

Lo que resulta significativo y relevante para el presente análisis es que, por un lado, estos connacionales se han convertido, a través de sus demandas presentadas (en forma de juicios de la ciudadanía) en catalizadores de políticas, en actores que inciden en el proceso de construcción de la agenda pública y en diseño e implementación de la política pública correspondiente. Por su parte, las y los jueces integrantes de los tribunales electorales han jugado un papel más allá de simples aplicadores de las normas, la han interpretado para empujar por una maximización de los derechos.

En concreto, esta defensa por sus derechos y lograr entender cuáles son los mejores mecanismos que pueden brindar las instituciones es parte de la agenda político-electoral cuyos aspectos principales son:

- a) se encuentra en juego la garantía desde las instituciones para brindar protección y visibilidad a grupos vulnerables como lo son los migrantes;
- b) es un tema de *justiciabilidad* es decir, los tribunales como garantes de la protección a los derechos humanos y

c) hay un deseo por robustecer la gestión pública en las instituciones electorales.

Dice Ramírez (2010), que el control judicial puede ser útil para exigir cumplimiento en el ciclo de políticas públicas y que, en este sentido, se observen las obligaciones por parte de las autoridades para garantizar el cumplimiento a los derechos humanos.

El marco analítico- conceptual que utilizaré como parte de este proyecto es uno de carácter jurídico, de manera específica en materia electoral, con el propósito de enmarcar **la importancia de las decisiones judiciales en la defensa de los derechos políticos electorales y como resultado**, la cabal implementación de política pública que beneficie a los ciudadanos mexicanos que residen en el extranjero. Es decir, quiero demostrar la causalidad que existe entre los siguientes tramos que se interconectan entre 1) la ciudadanía que presenta un Juicio de ciudadanía en defensa de sus derechos políticos-electorales, 2) los tribunales electorales emitiendo sentencias que protegen estos derechos a través de los votos razonados de los jueces electorales y 3) la autoridad electoral que implementa la política pública derivada del acatamiento de estas sentencias, con el objetivo primordial de incrementar el bienestar al ciudadano interesado y a la colectividad a la que pertenece.

Se explorarán también la relación entre tribunales y derechos humanos, el reconocimiento y garantía que debe guardarse en cuanto al tratamiento de minorías y grupos en situación de vulnerabilidad y la importancia de que las autoridades electorales impacten estas sentencias en beneficio de la comunidad migrante.

También se referirán las políticas públicas en materia electoral y la importancia de ser diseñadas y construidas para fomentar la accesibilidad de derechos, la inclusión de minorías y grupos vulnerables, tal como lo conceptualiza Liao Xiodong, en atención a que la esencia de las políticas públicas es llevar a cabo actividades que maximicen los intereses públicos y sociales (Xiaodong, Xiaoping, & Feng , 2019) .

Como parte de la **metodología** desarrollada en esta tesina, se analizará el marco normativo electoral relevante para la materia de voto extraterritorial, incluyendo la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE), la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en materia electoral, el Reglamento interior del INE, los acuerdos emitidos por el Consejo General del INE

en materia del voto extraterritorial, así como las sentencias emitidas por el TEPJF (**SUP REC-88/2020, SUP-RAP-21/2021 y acumulados** y **SUP-JDC-1076/2021 y acumulados**).

Por otro parte y para conocer a mayor profundidad los recursos presentados por la ciudadanía mexicana migrante se analizaron las audiencias públicas llevadas a cabo entre organizaciones de la sociedad civil e integrantes de la sala superior del TEPJF, las cuales están disponibles en *you tube*. Se llevaron a cabo entrevistas a actores relevantes para el proceso de políticas públicas en materia del voto extraterritorial (ciudadanía, integrante del TEPJF, integrante del INE, y diputada migrante). Se recuperaron testimonios de diversos eventos como **foros o mesas de diálogo** en los que se genera intercambio y diálogo entre autoridades electorales y la ciudadanía mexicana residente en el extranjero como, por ejemplo, el *Foro: Derechos políticos plenos de los mexicanos en el exterior, retos y oportunidades. ¿Qué sigue?* llevado a cabo el pasado 30 de julio de 2022 en Chicago Illinois o las mesas de diálogo sobre la propuesta del cómo operaría la implementación del modelo de voto presencial para las elecciones de 2023, entre otros.

Por último, también integré a esta investigación documentos y materiales elaborados por instituciones de carácter internacional como IDEA Internacional, entre otros, sobre el acceso a la justicia electoral y **artículos académicos** que refieren la necesidad de incorporar acciones afirmativas o mecanismos que implementen procesos de justicia electoral abierta, burocracia representativa, entre otros.

Ahora bien, en el siguiente apartado, se presentan los tres casos amparados en los juicios de ciudadanía presentados por miembros de la comunidad mexicana migrante, así como los actores relevantes para el proceso de políticas públicas y la garantía y protección de los derechos políticos-electorales.

5. Mecanismos institucionales en el sistema electoral mexicano para la protección de los derechos políticos electorales de la comunidad mexicana residente en el extranjero.

Este apartado se divide en dos partes, en el primero se presentan los juicios de la ciudadanía, las sentencias resueltas por el Tribunal Electoral y la implementación de políticas públicas a través de los acuerdos del Consejo General del INE que definen las acciones y mecanismos para el ejercicio de derechos de la comunidad mexicana residente en el extranjero. La segunda parte presenta los actores que intervienen en este proceso de protección a los derechos humanos de este grupo: a) la ciudadanía mexicana residente en el extranjero, b) el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y c) el INE. Esta parte integra, asimismo, las consideraciones más importantes de las entrevistas desarrolladas a los actores ya mencionados.

5.1 Los juicios de ciudadanía, las sentencias y la implementación de políticas.

Los recursos que ha utilizado la ciudadanía para exigir el cumplimiento a sus derechos o al menos, resarcir lo que, desde su perspectiva, se ha visto como omisiones, son los **juicios de ciudadanía**. Desde un lenguaje legal academicista, estos son una manifestación y forma de ejercicio de poder soberano que tienen las y los ciudadanos mexicanos basada en el respeto y reconocimiento a los derechos humanos y las garantías constitucionales (Castillo González, 2006).

En la práctica, ha sido una manera para oponerse a ciertas decisiones de la autoridad electoral para llevar a cabo el ejercicio de derechos políticos-electorales y ser exigibles de obtener la reparación o restitución de derechos en un contexto democrático. La democracia, entonces, se reconoce como un proceso, pero también como materialidad de derechos y obligaciones, es posible afirmar que hay una relación intrínseca entre justicia y democracia (Cossío, 2022). La justicia es un vehículo que permite armonizar los intereses y derechos que se encuentran en disputa y las y los ciudadanos, a través de estos juicios de ciudadanía, encuentran un medio para *auto* garantizar su derecho individual, pero con resoluciones que afectarán a una colectividad.

El juicio para la protección de derechos políticos electorales, ahora conocido como juicio de la ciudadanía, se creó en el año de 1996 como parte de la reforma constitucional en materia

electoral, antes de su creación no había un mecanismo similar por medio del cual la ciudadanía pudiera presentar inconformidades. Esta reforma fue la misma que dio origen al TEPJF.

Normativamente, este medio está reconocido en los artículos 41, párrafo segundo, base VI, y 99, párrafo cuarto, fracción V de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM). De igual manera, se encuentra enmarcado en el artículo 31, numeral dos, de la Ley general del sistema de medios de impugnación en materia electoral, en donde se señala que el sistema de medios de impugnación se integra por: a) El recurso de revisión, b) El recurso de apelación, el juicio de inconformidad y el recurso de reconsideración y c) **El juicio para la protección de los derechos político–electorales del ciudadano**. Por otro lado, en el artículo 169 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación se establece que la Sala Superior del TEPJF tiene competencia para conocer y resolver las controversias por Los juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano y la ciudadana.⁷ A nivel internacional la propia Carta Democrática Interamericana en su artículo 8 señala el derecho de la o el ciudadano, tanto en lo individual como a través de un grupo constituido, que pueden interponer denuncias o diversas peticiones ante el sistema interamericano de protección a derechos humanos. Propiamente esta última consideración no se refiere al juicio de ciudadanía como tal, pero sí a la acción de la ciudadanía a hacer exigibles sus derechos a través de diversos mecanismos (OEA, 2001).

A través de la resolución de estos medios de impugnación se garantizan derechos humanos referentes, entre otros temas, a la participación política de las y los ciudadanos mexicanos (Ortiz, 2020).

Derivado de lo anterior, la importancia de esa defensa de los derechos humanos radica en que son derechos consagrados en los más altos niveles del orden jurídico. Como ejemplo, el derecho a la participación política está establecido en el artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y en el artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

⁷ Los cuales pueden ser promovidos por violación al derecho de ser votado o votada en las elecciones de Presidencia Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, de diputaciones federales y senadurías. por el principio de representación proporcional, de gubernaturas, o de jefatura de la Ciudad de México; los que se promuevan por violación al derecho de asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos, así como los que se presenten en contra de las determinaciones de los partidos políticos en la selección de sus candidaturas en las elecciones antes mencionadas o en la integración de sus órganos nacionales.

Antes de entrar a desglosar los tres casos a los que me referiré como ejemplo de la exigibilidad de derechos, es importante mencionar que estos juicios y la posterior resolución por parte del Tribunal, deben atender los principios de progresividad y no regresividad establecidos en el artículo 1 de la CPEUM.

Ahora bien, para ejemplificar cómo se ha llevado a cabo la defensa de los derechos políticos electorales de la comunidad mexicana residente en el extranjero a través de las sentencias del Tribunal electoral y la posterior implementación de lo mandado en estas órdenes judiciales, por las autoridades electorales administrativas, me permitiré referirme a tres casos específicos que han dirigido sus esfuerzos a defender y garantizar el acceso a la justicia de las y los mexicanos que residen en el extranjero.

a) Caso 1 “Diputación migrante en la Ciudad de México” SUP-REC-88/2020 del 14 de agosto del 2020.

La primera sentencia a la que me referiré permitió la introducción de la figura de la diputación migrante para el Proceso Electoral 2020-2021, brevemente se comparten los antecedentes más relevantes de la misma.

Esta sentencia tiene su origen en la creación de la figura de la diputación migrante en la Constitución Local de la Ciudad de México y lo referido en el Código Electoral Local, cuya disposición fue incorporada el 7 de junio de 2017.

En noviembre de 2019 se aprobó el dictamen para derogar la figura de la diputación migrante, el cual salió publicado en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México el 9 de enero de 2020, a través de un decreto por el cual se reformaban diversos artículos del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de la Ciudad de México (DOF, 2020).

La Sala Regional de la Ciudad de México estuvo en desacuerdo y declaró la inconstitucionalidad de este decreto⁸ y ordenó mantener la figura de la diputación migrante y, a través de la sentencia SCM-JDC-27/2020 se mandató al Instituto Electoral de la Ciudad de México reactivar el procedimiento para la implementación de esta figura de diputación migrante (TEPJF, SUP-REC-88/2020, 2020). Posterior a eso, el partido MORENA presentó nuevamente un recurso

⁸ Previamente, el Tribunal Local de la Ciudad de México se había declarado incompetente para conocer del caso.

para impugnar dicha sentencia y la resolución de este caso llegó hasta la Sala Superior del TEPJF.

Ahora bien, la sentencia que resuelve este Tribunal mediante el expediente SUP-REC-88/2020 del 14 de agosto de 2020, hace un reconocimiento, de manera particular, en el apartado 5.3.2 *naturaleza de la diputación migrante*, sobre la importancia del fenómeno migratorio y las diásporas como grupos de interés que tienen por objetivo mantener vínculos con sus ciudades de origen y los reconoce como grupo minoritario que “ha experimentado discriminación, opresión y exclusión”. En este sentido, esta sentencia resulta muy relevante porque se identifica un derecho especial de grupo por las características ya mencionadas. Este aspecto parece fundamental para asegurar una argumentación jurídica basada en el reconocimiento de este grupo en situación de vulnerabilidad, es decir, la población objetivo a la que se dirige esta sentencia queda protegida.

En esta sentencia, la Sala Superior del TEPJF define, en diversos momentos, los criterios interpretativos para emitir sentencias definitivas y que cumplan con el objetivo de proteger derechos, situación que ha derivado en avanzar hacia la resolución problemas estructurales. Incluso cuando se han cometido omisiones legislativas, es decir, cuando las responsabilidades de otros poderes, en este caso del Poder Legislativo, han quedado evidenciadas.

Tal como lo resalta Javier Ortiz en el texto *Una decisión judicial fundamental en favor de los migrantes*, un elemento que hay que reconocer en cómo se resolvió esta sentencia y que abona a la justicia abierta fue que se permitió a dos organizaciones ciudadanas comparecer ante el TEPJF a través de la figura *amicus curiae*. Este recurso se ocupó al presentar sus consideraciones ante la ponencia del magistrado instructor Reyes Rodríguez y su equipo de trabajo (estas audiencias públicas pueden ser consultadas en *you tube*).⁹

Las organizaciones que presentaron el *amicus curiae* fueron Iniciativa Ciudadana para la Promoción de la Cultura del Diálogo, A. C. y el Comité Especializado en torno a la Figura de la Diputación Migrante.

9

https://www.youtube.com/watch?v=8dxEv9dK3kQ&ab_channel=MagistradoReyesRodr%C3%ADguezMondrag%C3%B3n con miembros del Comité Especializado en torno a la Figura de la Diputación Migrante y https://www.youtube.com/watch?v=MaWqy1UPILE&ab_channel=MagistradoReyesRodr%C3%ADguezMondrag%C3%B3n con la organización Inaciativa Ciudadana llevada a cabo el 25 de junio de 2020.

En el siguiente apartado, se referirá con mayor detalle la importancia de que la ciudadanía organizada a través de la acción colectiva pueda hacer uso de estos espacios de diálogo con la autoridad correspondiente que permite el sistema político electoral, y lo más importante que sí logran su objetivo.

Tabla 1. Aspectos más relevantes del Caso 1

Ciudadanía	Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) Sentencia SUP-REC-88/2020 del 14 de agosto de 2020.	Instituto Electoral de la Ciudad de México Implementación
Las y los ciudadanos presentan el recurso	Se ordenó al Instituto Electoral de la Ciudad de México, continuar con los trabajos para la implementación de esta figura de la diputación migrante para los Procesos Electorales Locales 2020-2021.	Resultado Para las elecciones de 2021, las y los ciudadanos originarios de la Ciudad de México eligieron al diputado Raúl Torres. Se registraron a la Lista Nominal de Electores Residentes en el Extranjero (LNERE) 12,226 personas y se recibieron los votos de 8,906 votos.

Fuente: Elaboración propia con material extraído de la (TEPJF, SUP-REC-88/2020, 2020).

b) Caso 2 “Acciones afirmativas para fortalecer la representación política de la comunidad mexicana residente en el extranjero”. SUP-RAP-121/2021 y acumulados del 24 de febrero de 2021

La **segunda sentencia** que analizaré condujo a la implementación de las acciones afirmativas que garantizaron la representación política de la comunidad migrante en los pasados Procesos Electorales 2020-2021 (TEPJF, SUP-RAP-21/2021 y acumulados, 2021).

De manera muy breve, señalar que el INE se había pronunciado por emitir acciones afirmativas de representación política en favor de ciertos grupos en situación de vulnerabilidad como las personas indígenas, con discapacidad, afromexicanas, de la diversidad sexual mediante el Acuerdo del Consejo General INE/CG18/2021 del 15 de enero de 2021, pero en este acuerdo no se incluyeron acciones afirmativas en favor de la ciudadanía residente en el extranjero ya que, de acuerdo con las y los consejeros electorales, el INE no había podido avanzar en lo relativo al voto pasivo de este grupo ya que para ello se requiere “*ajustar el diseño constitucional y legal para armonizar los requisitos de elegibilidad, las reglas de precampaña y campaña, el uso de recursos, el financiamiento, la fiscalización, etcétera*” (TEPJF, SUP-RAP-21/2021 y acumulados, 2021).

No obstante, el Tribunal Electoral, mediante la sentencia referida, declaró válida la queja de la ciudadanía y ordenó al INE: **diseñar e implementar medidas afirmativas para personas mexicanas migrantes y residentes en el extranjero para que en el proceso, que en ese momento se estaba llevado a cabo** (elecciones 2021), participaran dentro de los diez primeros lugares en las listas de representación proporcional de cada una de las circunscripciones plurinominales, atendiendo el principio de paridad (TEPJF, SUP-RAP-21/2021 y acumulados, 2021).

Posteriormente, el tres de abril de 2021 el Consejo General del INE presentó el acuerdo **INE/CG337/2021** mediante el cual se registraban las candidaturas a diputaciones al Congreso de la Unión, entre ellas **las Candidaturas Migrantes de Representación Proporcional** (INE, 2021).

En el siguiente cuadro se puede observar la información más relevante del recurso presentado por la ciudadanía, el resultado de la sentencia y lo implementado por el INE para atender este requerimiento.

Tabla 2. Aspectos más relevantes del Caso 2

<p>Ciudadanía</p> <p>A través del medio de impugnación SUP-JDC-87/2021 del 25 de enero de 2021, el SUP-JDC-89/2021 del 21 de enero del 2021 (recibido en Sala Superior el 25 de enero) y el SUP-JDC-114/2021 del 26 de enero y recibido en Sala el 30 de enero)</p>	<p>Tribunal Electoral</p> <p>Sentencia</p> <p>SUP-RAP-21/2021 y acumulados del 24 de febrero de 2021</p>	<p>Instituto Nacional Electoral</p> <p>Implementación</p> <p>Acuerdo INE/CG160/2021¹⁰ del cuatro de marzo de 2021 por el que se acataba lo mandado en la sentencia SUP-RAP-21/2021 y acumulados.</p> <p>Acuerdo INE/CG337/2021 del tres de abril de 2021 en el que se establecían la definición de las candidaturas migrantes.</p>
<p>Las y los ciudadanos presentan el recurso SUP-JDC-89/2021, al considerar que son un grupo discriminado y en desventaja (TEPJF, SUP-RAP-21/2021 y acumulados, 2021)</p> <p>En este sentido, solicitaron al Consejo General del INE incorporar acciones afirmativas para personas mexicanas residentes en el extranjero</p>	<p>Ordenó al INE a implementar acciones afirmativas para que las y los ciudadanos residentes en el extranjero puedan tener representación política a través de candidaturas a diputación por medio del principio de representación proporcional en las elecciones de 2021.</p>	<p>El acuerdo señalaba que los partidos políticos nacionales debían registrar una fórmula de personas mexicanas migrantes en cada una de las listas correspondientes a las 5 circunscripciones dentro de los primeros diez lugares, atendiendo el criterio de paridad (INE, 2021).</p> <p>Resultado</p> <p>11 diputadas y diputados migrantes, electos mediante el principio de representación proporcional, integran actualmente la LXV Legislatura en la Cámara de Diputados (Ver anexo 3).</p>

Fuente: Elaboración propia con información del TEPJF (TEPJF, SUP-RAP-21/2021 y acumulados, 2021).

Tal como se revisó en la parte introductoria de este trabajo, las y los ciudadanos residentes en el extranjero han visto crecer su derecho al voto activo, por llamarlo de alguna manera. Sin

¹⁰ Este acuerdo fue modificado, en la práctica, a través del **SUP-RAP-346/2021** y acumulados, ya que en esta sentencia se establecía que sólo los mexicanos residentes en el extranjero podrían ser postulados por los partidos políticos para cumplir la acción afirmativa a favor de los migrantes y que la calidad de migrante y residente en el extranjero (TEPJF, SUP-JDC-346/2021 y acumulados, 2021). Es decir, se presentó un medio de impugnación por parte de la ciudadanía mexicana residente en el extranjero para ajustar la población objetivo a la cual iban dirigidas las acciones afirmativas, por lo que quedaron delimitadas exclusivamente a ciudadanía residente en el extranjero.

embargo, el voto pasivo era una deuda pendiente con esta comunidad. Era importante, garantizarles ese derecho porque de acuerdo con Hanna Pitkin, la representación política es “hacer que estén presentes”. Es decir, la representación se convierte en la actividad por la cual las opiniones y perspectivas de los ciudadanos están presentes en los procesos de política pública (Dovi, 2018).

La representación política, entonces, se entiende como una manera de establecer la legitimidad de las instituciones democráticas y de crear incentivos institucionales para que los gobiernos sean responsivos ante las y los ciudadanos. De manera particular, por eso importa la representación política migrante y las políticas públicas que se implementen para asegurar esta representación.

De acuerdo con el estudio “Estudio especializado sobre la efectividad en la aplicación de las acciones afirmativas y las barreras que enfrentan los grupos en situación de discriminación en la representación política en el Proceso Electoral Federal 2020-2021”, como parte de la implementación faltó una evaluación de la situación actual de las personas y comunidades en situación de desventaja, también faltó un diagnóstico previo con elementos sociodemográficos e históricos o un ejercicio consultivo sobre la expectativa de estas comunidades (El Colegio de México, 2022). En suma, tal cual lo que medió en esta implementación fue el acatamiento a las sentencias.

c) Caso 3 “Voto presencial en consulados a través de un programa piloto para las elecciones de 2023” SUP-JDC-1076/2021 y acumulados del 14 de octubre de 2021

Esta sentencia posibilitará el ejercicio del voto presencial en embajadas y consulados mexicanos en los Procesos Electorales de 2022-2023 en los que Coahuila y el Estado de México tendrán elecciones el cuatro de junio de 2023 para elegir a sus gubernaturas (TEPJF, SUP-JDC-1076/2021 y acumulados, 2021).

En esta sentencia se ordena al INE a cumplir y garantizar las tres formas que establece la ley electoral (artículo 329, párrafo 2) mediante las cuales se puede votar desde el extranjero: a) por correo postal, b) mediante entrega de la boleta en forma personal en los módulos que se instalen en las embajadas o consulados o c) por vía electrónica.

Un punto que hay que destacar es que el TEPJF, al igual que en otras sentencias como el expediente SUP-RAP-21/2021 analizado en el caso 2, reconoce la importancia de este grupo poblacional para presentar este tipo de medios, por un lado refieren su especial situación jurídica como parte de un grupo en situación de desventaja y por otro, identifican que si bien el interés a tutelar es individual, este constituirá uno de naturaleza colectiva ya que, de resolverse, no solo beneficiaría al individuo promovente sino a toda la comunidad mexicana residente en el extranjero.

Dicho juicio tuvo su origen en junio de 2021, en donde varios ciudadanos mexicanos presentaron una demanda ante el TEPJF para inconformarse sobre la omisión del INE al no haber implementado la modalidad presencial para votar en todas las embajadas y consulados de México durante las elecciones federales de 2021. El Tribunal determinó que el INE **había sido omiso al no garantizar las tres modalidades que reconoce la ley y ordenó a la autoridad electoral a garantizar los derechos de las personas mexicanas residentes en el extranjero a través de:**

- La implementación de las tres modalidades que la Ley electoral reconoce.
- Explorar los diversos mecanismos que hagan posible el ejercicio del derecho al voto en el extranjero y llevar a cabo un análisis de maximización del ejercicio del sufragio, viabilidad operativa y económica.
- Crear los grupos de trabajo necesarios, de carácter interinstitucional y multidisciplinario integrado por diversos actores relevantes y necesarios en materia de voto extraterritorial.
- Suscribir los convenios de colaboración con autoridades como la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) (TEPJF, SUP-RAP-21/2021 y acumulados, 2021).

El TEPJF le dio un periodo al INE para llevar a cabo este cambio organizacional, antes de los próximos procesos electorales, esto es, debería ser implementado en las elecciones del 2023. Derivado de lo anterior, y llevados a cabo los trabajos necesarios para definir la ruta de cómo implementar este modelo, el pasado 19 de octubre el Consejo General del INE mediante el Acuerdo INE/CG641/2022 aprobó el *Modelo de operación del programa piloto del Voto de las Mexicanas y los Mexicanos Residentes en el Extranjero en modalidad presencial en Módulos Receptores de Votación en el extranjero, para los Procesos Electorales Locales 2022-2023* mediante el cual, la autoridad electoral explica cómo se llevará a cabo este programa piloto en

las cuatro sedes consulares en el extranjero, que se eligieron con base en el número de credenciales para votar entregadas a oriundos de estas entidades (INE, 2022).

El siguiente cuadro resalta lo más importante de esta sentencia y de cómo se está llevando a cabo la implementación de la misma:

Tabla 3. Aspectos más relevantes del Caso 3

Ciudadanía Escrito presentado ante los consulados y posteriormente presentado ante la Sala Superior del TEPJF.	Tribunal Electoral Sentencia SUP-JDC-1076/2021 del 14 de octubre del 2021.	Instituto Nacional Electoral Implementación Acuerdo INE/CG641/2022 del 19 de octubre de 2022 que define los aspectos operativos y técnicos más importantes para la instrumentación de este programa piloto.
Hechos: Diversos ciudadanos tres días antes de las elecciones de 2021 (dos de junio) presentaron ante los consulados de Chicago Illinois, Brownsville, Texas y Portland, Oregón escritos de inconformidad por la supuesta omisión del INE. Argumento: El INE les negó la posibilidad de votar desde el extranjero en sedes diplomáticas.	Declaró que sí existía una omisión atribuida al INE por implementar, en procesos electorales pasados, únicamente dos de las tres modalidades previstas en la ley electoral.	Se implementará en las elecciones de 2023 (en las cuales Coahuila y Estado de México tendrán elecciones a la gubernatura) en los consulados de México en: <ul style="list-style-type: none"> • Dallas • Chicago • Los Ángeles • Montreal

Fuente: Elaboración propia con información del TEPJF y del INE (INE, 2022) (TEPJF, SUP-JDC-1076/2021 y acumulados, 2021).

Como parte de la implementación, el INE ha iniciado su proceso de registro a la Lista Nominal de Electores Residentes en el Extranjero (LNERE), el cual para las elecciones de 2023 termina el 10 de marzo de 2023. Es importante señalar que, la modalidad presencial ha sido la menos seleccionada como parte del registro para votar que las y los ciudadanos llevan a cabo.¹¹

¹¹ Sin embargo, hay que considerar que en el apartado 1.1 del Modelo referido, se señala que todas las ciudadanas y ciudadanos que se presenten el día de la elección con una credencial para votar emitida en el extranjero podrán ejercer su voto sin la necesidad de haberse registrado previamente a la LNERE. Por lo que, la cantidad de mexicanas

Asimismo, hay que reconocer que antes de la presentación de este Modelo en el Consejo General del INE, su construcción y diseño pasó por varios filtros y procesos para su retroalimentación con: las y los representantes de los partidos políticos y de las consejerías jurídicas del Poder Legislativo acreditadas ante el Consejo General, integrantes de las oficinas de las y los consejeros Electorales del INE.

De igual manera, durante el mes de agosto de 2022,¹² se llevó a cabo un ejercicio para dar a conocer este modelo a la academia, a algunas organizaciones de la sociedad civil y se contó con la presencia de los representantes del Instituto Electoral de Coahuila (IEC) y el Instituto Electoral del Estado de México (IEEM), así como de representantes de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) y de las sedes consulares en las cuales se implementará el programa piloto (con más detalle estas actividades pueden ser consultadas en el Acuerdo INE/CG641/2022).

Adicionalmente, se han llevado a cabo reuniones de trabajo virtuales y de manera periódica con la SRE en las que se da seguimiento a los puntos de cooperación que quedarán establecidos en el Convenio de colaboración a celebrarse próximamente. Mencionar también que personal del INE ha llevado a cabo visitas técnicas a las sedes consulares durante febrero de 2023 con el objetivo de definir los alcances en conjunto con los consulados de esta instrumentación. En la misma línea, en febrero de este mismo año, se llevó a cabo la presentación de la maqueta de este modelo (es decir, la infraestructura de cómo se desplegará esta operación en las sedes consulares referidas previamente) ante los actores relevantes de este proyecto, lo que derivó en pequeños ajustes al modelo.

La evaluación a este ejercicio, una vez que termine el proceso electoral de 2023, es un tema que quedó plasmado tanto en la sentencia SUP-JDC-1076/2021 como en el propio acuerdo del INE que aprueba el modelo. De manera específica, el apartado 3.3. de este acuerdo establece la evaluación e integración de un informe de resultados en donde se establece que las áreas del INE involucradas en la implementación de este proyecto, integrarán un informe de resultados

y mexicanos que se presentarán a ejercer el voto como parte de este programa piloto, se conocerán posterior al día de las elecciones.

¹² Este ejercicio de socialización del modelo puede ser consultado en la siguiente dirección electrónica: https://www.youtube.com/watch?v=MCG_n-dBJ4&ab_channel=INETV y https://www.youtube.com/watch?v=IDpT2eoMVGE&ab_channel=INETV .

que deben incluir aspectos diversos como los resultados obtenidos de la operatividad y participación de la ciudadanía (INE, 2022).

Ahora bien, en estos tres casos quedó plasmada la importante interdependencia que existe entre ciudadanía-Tribunal Electoral-Instituto Nacional Electoral. Queda establecido que, las políticas públicas que garanticen la participación política ciudadana deben, necesariamente, incorporar desde su diseño a estos tres actores.

En la segunda parte de este apartado, se analiza el rol de cada uno, a partir de su papel en estos tres casos, de la literatura jurídica-electoral y de políticas públicas analizada, así como de las entrevistas llevadas a cabo como parte de este trabajo.

5.2 Los actores que construyen la agenda pública en materia de voto extraterritorial.

De acuerdo con Howlett, el ciclo de políticas públicas debe estar orientado al proceso de solución del problema público (este autor retoma el modelo reconocido en el trabajo de Gary Brewer y de Charles O. Jones).

Con esta consideración las fases del ciclo son:

- a) la configuración de agenda permite identificar qué problemas son más importantes que otros;
- b) la formulación de la política en donde se establecen las posibles opciones de política que se han propuesto para la solución del problema;
- c) la toma de decisiones en la cual el gobierno o institución se decanta por una alternativa de solución;
- d) la implementación de la política en la cual se pone en práctica esta alternativa y;
- e) monitoreo por parte de la propia institución y otros actores relevantes para el problema público inicial (Howlett, Ramesh, & Perl, 2020).

Una vez reconocido el modelo más útil para explicar cómo se diseñan políticas públicas dirigidas a resolver un problema determinado, es importante considerar que la literatura en políticas públicas ha sido clara en definir que los problemas y las prioridades de la agenda, en principio, se construyen socialmente. Sin embargo, tal como refiere Elder y Cobb, la agenda formal y su construcción se encuentra en manos de las autoridades (Cobb & Elder, 1972). Sin

embargo, para que la agenda pública, y en consecuencia la construcción de mejores alternativas para los problemas públicos, puedan estar más fortalecidas, todo el ciclo de políticas públicas debe construirse colectivamente e involucrar a los diversos actores.

En el caso de las y los ciudadanos mexicanos que se encuentran residiendo en el extranjero, existe además una consideración aparte que es que se encuentran en situación de vulnerabilidad al pertenecer a la comunidad migrante que ha tenido que, por las propias limitaciones geográficas en las que se encuentren, superar obstáculos para ejercer su voto. Por lo tanto, su inmersión en el proceso de formación de agenda pública ha costado el doble.

En este apartado se desglosarán a los tres principales actores en la formación de la agenda pública en materia de acceso y garantía de los derechos públicos electorales.

a) La ciudadanía mexicana residente en el extranjero como catalizador de políticas públicas

Las personas mexicanas residentes en el extranjero son sujetos de derechos y actores relevantes en el ciclo de políticas públicas al exigir la garantía y cumplimiento a sus derechos (incluyendo a los líderes comunitarios migrantes y la comunidad mexicana en general). Podríamos, incluso, referirnos a ellos como la diáspora mexicana que exige un derecho diferenciado en función de su grupo, que por diversas situaciones han tenido que radicar fuera de territorio nacional y asentarse en otro lugar pero que han demostrado un interés por mantener arraigo y un vínculo social y político con México (Avena Koenigsberger, 2021).

Los juicios de ciudadanía, presentados por las y los mexicanos residentes en el extranjero, son entonces herramientas legales que han resultado sumamente útiles como marcos de acción colectiva de grupos de interés para impulsar cambios ante el *statu quo*, Arellano lo plantea de manera muy clara en su libro *Gestión estratégica para el sector público*, las organizaciones están compuestas por individuos que buscan movilizar la estructura organizacional y puján por atender o buscar espacios de libertad de acuerdo con sus intereses (Arellano Gault, 2004).¹³

¹³ Si bien se puede encontrar literatura que señala que son las élites y los grupos de interés quienes dominan la construcción y definición de agenda pública y, en consecuencia también en los resultados, frente al poder de un votante promedio (Gilens & Page, 2014), es necesario que las personas que integran las autoridades electorales tomen en cuenta a los grupos minoritarios y den voz a la mayoría de las demandas ciudadanas, la democracia incluyente es una exigencia para los diseñadores de política pública y las y los gerentes públicos.

En los tres casos presentados en el apartado anterior, fueron las y los ciudadanos a través de diversas organizaciones de la sociedad civil, quienes impulsaron este camino. Por ejemplo, se puede reconocer que organizaciones como Fuerza Migrante, Frente Nacional de Inmigrantes e Iniciativa Ciudadana para la Promoción de la Cultura del Diálogo, A.C han tenido un destacado rol en la exigibilidad de derechos.

En el caso 1 de la figura de la diputación migrante, la herramienta del *amicus curiae* resultó muy funcional ya que permite a instituciones que no participan propiamente en el litigio presentar argumentos y razonamientos sobre determinada situación. Esta figura está reconocida a nivel internacional, de manera específica en el artículo 44 de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos y en el reglamento de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el artículo segundo.

En otras palabras, a partir del *amicus curiae* y las audiencias públicas que las organizaciones de la sociedad civil tuvieron con integrantes del TEPJF, se ejemplifica que el intercambio abierto y público es un elemento valioso y útil, que permite construir esquemas de justicia abierta, es decir, la ciudadanía impacta en el proceso de políticas públicas. Desde la formación de la agenda pública, logra posicionar ciertos problemas públicos que deben ser resueltos por las autoridades competentes.

Las audiencias, en este sentido, permiten un diálogo abierto en el que la ciudadanía presenta sus consideraciones y la autoridad electoral hace preguntas; son solicitadas por las y los ciudadanos, es decir, debe mediar una intención de encontrarse con la autoridad electoral jurisdiccional y deben cumplir una serie de parámetros reconocidos en la jurisprudencia 8/2018¹⁴ de la Sala Superior del TEPJF (entre los que destacan que además de los requisitos mencionados:

- a) se deben plantear los asuntos antes de la resolución del litigio y,
- b) deben ser personas imparciales cuyo único propósito sea el de ampliar el conocimiento de las y los jueces a través de opiniones fundadas, imparciales e informadas.

¹⁴ Dicha jurisprudencia puede ser consultada en el siguiente enlace: <https://www.te.gob.mx/IUSEapp/tesisjur.aspx?idtesis=8/2018&tpoBusqueda=S&sWord=> . Lo más importante de este recurso, a mi parecer, es que aunque el resultado no es vinculante, la autoridad electoral jurisdiccional puede recibir retroalimentación y argumentación por parte de un actor interesado. En otras palabras y tal como lo refiere la propia jurisprudencia, es una herramienta de participación ciudadana dentro de la democracia.

Un buen recurso que se presentará en el apartado de recomendaciones de política pública es que estos encuentros con las autoridades electorales jurisdiccionales, pero también administrativas tuvieran el carácter de obligatoriedad ante políticas públicas y programas que les atañen directamente.

Los tres casos presentados en la primera parte de este apartado también refieren la obligación del estado mexicano por asegurarle condiciones de igualdad a este grupo y es que la cuestión central y, que se repite en cada uno de los casos analizados, es que la comunidad mexicana migrante busca asegurarse las condiciones de igualdad de condiciones y oportunidades para ejercer el voto como lo harían en territorio nacional. La sentencia SUP-JDC-1076/2021 (caso tres) lo expresa puntualmente, las autoridades electorales deben incluir arreglos a sus procedimientos constitucionales, a las disposiciones convencionales y a las medidas legislativas para asegurar los recursos efectivos para el ejercicio de derechos (TEPJF, SUP-JDC-346/2021 y acumulados, 2021).

Andrea Sanhueza, especialista en temas de participación ciudadana, menciona la importancia de que los gobiernos decidan involucrar la voz de otros actores interesados o afectados por determinada política pública. Se recomienda hacerlo de manera temprana, es decir, al momento que se empieza a diseñar una política pública. Algunos de los puntos que reconoce de introducir a la ciudadanía en el diseño de políticas públicas es que da legitimidad a estas políticas públicas, al incorporar con sus observaciones, desde un inicio, permite anticipar conflictos posteriores (Sanhueza, 2018).

Como parte de las entrevistas que llevé a cabo para conocer la visión de estos actores, en entrevista con el Dr. Daniel Tacher Contreras¹⁵, especialista en voto de los mexicanos desde el exterior, instituciones electorales y derechos humanos y políticos, como integrante de la organización Iniciativa Ciudadana para la Promoción de la Cultura del Diálogo, A.C (organización que fue parte de los medios de impugnación presentados ante el TEPJF) destacó ciertos elementos que, en su experiencia con las autoridades electorales, son valiosas para este análisis.

¹⁵ Realizada el pasado 26 de diciembre de 2022 a través de la plataforma zoom.

La primera es que sobre la pregunta de ¿si los juicios de ciudadanía son un recurso de fácil acceso para el ciudadano que no tenga mayores conocimientos del tema? a lo que señaló que, en efecto, es un medio accesible, ya que través del juicio en línea (el cual se creó en un contexto derivado de la pandemia y puede ser consultado en la siguiente dirección electrónica <https://www.te.gob.mx/JuicioEnLinea>) se mete su solicitud y el formato a llenar es amigable. Asimismo, señaló que el propio tribunal ayuda a los ciudadanos con los medios de impugnación presentados, en caso de que estos sean incorrectos, es decir si un recurso estuviera mal dirigido, el tribunal auxilia a la ciudadanía para que adecúe el medio de impugnación correcto (Tacher Contreras, 2022).

Este último punto llamó mi atención porque, me parece, es una especie de corresponsabilidad institucional en la que la autoridad electoral ayuda a la ciudadanía a dirigir de la manera correcta sus objetivos y concluir la intención de los procedimientos que desean llevarse a cabo. La jurisprudencia **1/97** señala que en el caso de que un ciudadano interponga un “x” medio de impugnación y este sea inadecuado, debido a la pluralidad de posibilidades que se encuentran en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral y posible confusión por parte del ciudadano, la autoridad electoral admitirá el recurso si cuenta con diversos criterios (TEPJF, Jurisprudencia 1/97, 1997).¹⁶

Sobre el segundo tema que pregunté al Dr. Tacher sobre las mejores herramientas para reforzar la colaboración y vinculación interinstitucional entre las autoridades electorales (TEPJF e INE), comentó que, en efecto, se necesita fortalecerse el diálogo interno entre ambas instituciones y la creación de un grupo de trabajo permanente en materia de voto desde el extranjero, puede ser una buena vía.

Un tercer punto que mencionó es que existen ocasiones en las que considera que, el INE tiene áreas de oportunidad para fortalecer referentes a la implementación de políticas públicas,

¹⁶ Estos criterios pueden ser encontrados en la jurisprudencia citada y versan sobre los siguientes puntos: a) si se encuentra identificado el acto o resolución que se impugna, b) si aparece manifestada con claridad la voluntad de la ciudadanía inconforme, c) si se encuentran cumplimentados los requisitos de procedencia del medio de impugnación legalmente *idóneo* y d) si no se priva de la intervención legal a los terceros interesados. Adicionalmente se señala que esto es importante porque debe anteponerse lo establecido en el artículo 41 constitucional de los medios de impugnación como un sistema que debe garantizar los principios de constitucionalidad y legalidad de las resoluciones electorales.

derivadas de las sentencias. Por ejemplo, en el caso tres, relacionado con el programa piloto de voto presencial consideró que, hubiera sido más valioso instalar este piloto en localidades de difícil acceso al correo postal y al internet lo cual dificulta el ejercicio del voto por las modalidades postal y electrónica, por ejemplo, en localidades como Cuba.

Por último, también hizo especial mención a que reconoce que la composición actual del TEPJF ha ayudado porque es una de carácter garantista.

b) Tribunal Electoral y el rol de las juezas y jueces electorales como garante de estos derechos

Resulta de gran importancia analizar el desempeño del TEPJF y de las y los magistrados electorales que lo componen. Si bien el Tribunal funciona como una institución electoral jurisdiccional, también es importante analizar el rol de las y los magistrados y el sentido - individualizado- de su voto, los valores a los que apelan, en otras palabras, los criterios jurídicos y normativos que refieren en la discusión de las sentencias y el sentido de su voto. Por ejemplo, de manera específica, en el tema del voto extraterritorial y el reconocimiento de la diáspora mexicana como un grupo sujeto de derechos, se identifica, en la actualidad, la activa defensa que ha tenido el Magistrado presidente del TEPJF Reyes Rodríguez Mondragón por promover la justicia abierta, los derechos de la ciudadanía mexicana migrante y defender el trabajo jurisdiccional del Tribunal Electoral (TEPJF, 2022).

Para conocer más del rol que desempeñan los jueces en las decisiones de materia electoral, llevé a cabo una entrevista presencial el pasado 17 de noviembre con el magistrado presidente del TEPJF, el Mtro. Reyes Rodríguez Mondragón a quien le hice dos preguntas. La primera sobre si, desde su experiencia, el tribunal debiera instrumentar mecanismos de seguimiento a cómo se implementan las políticas, por parte de la autoridad electoral, derivado del acatamiento a sentencias, a lo que comentó que no, porque ese no es el papel del tribunal propiamente. Señaló que el papel del tribunal es garantizar y proteger el ejercicio efectivo de los derechos previstos en la constitución. La única salvedad en la que considera que, debería existir un seguimiento como tal, es cuando la sentencia está vinculada al cumplimiento de ciertos derechos humanos

como el que mediaba en el caso del programa piloto para posibilitar el voto en prisión preventiva.¹⁷

La segunda pregunta versaba sobre si el tribunal debe tener cierta deferencia con la autoridad electoral administrativa para que sea éste quien defina cómo se implementará determinada política pública, o es, desde el tribunal electoral quienes deben dictar las directrices. En este punto el magistrado presidente Reyes Rodríguez comentó que sobre el Caso 3, el TEPJF le otorgó la deferencia al INE ya que únicamente se le dijo al Instituto, “debes hacer un piloto para garantizar esta modalidad, pero tú decides cómo hacerlo” (Rodríguez, Entrevista al magistrado presidente del TEPJF Reyes Rodríguez Mondragón, 2022).

En este mismo sentido, para entender la relevancia de la función jurisdiccional en materia de protección a grupos minoritarios o en situación de vulnerabilidad, vale la pena preguntarse ¿qué se juega cuando se está a la defensa de los derechos? De acuerdo con Santiago Nino, los derechos impiden que los individuos o que las minorías sean oprimidas por las mayorías y usadas para sus propios fines (Nino, 1991). Incluso, de manera más contundente señala que es contraproducente dejar el reconocimiento de estos derechos a las mayorías y que, son los funcionarios quienes, nombrados al amparo de cierta independencia judicial, pueden proteger estos derechos. De ese tamaño es la responsabilidad ética de las personas juzgadoras, las cuales, al amparo de los valores democráticos, deben garantizar la protección de los derechos en consideración de criterios de independencia, justicia, imparcialidad, entre otros.

La literatura en materia de garantía de derechos humanos señala que las políticas públicas deben estar enlazadas con atención a garantizar los derechos humanos, en tanto que estos consisten normas jurídicas obligatorias para quienes están encargados de asegurarlas (Quinche Ramirez & Rivera Rugeles, 2010). Por lo que, el rol de los órganos judiciales de control constitucional es de suma importancia ya que cuando hay ausencia de garantizar estos derechos, su rol resulta decisivo para remediar alguna omisión y mandar la implementación a la autoridad electoral que tiene la atribución de instrumentar “x” política pública para cumplir el propósito de remediar la omisión. Algunos teóricos reconocen que los jueces en el contexto democrático deben facilitar

¹⁷ Esta sentencia reconocida en el recurso SUP-JDC-352/2018 y acumulado del 20 de febrero de 2019, en el cual se reconoce el derecho activo al voto de las personas que se encuentran en prisión preventiva y no han sido sentenciadas (TEPJF, SUP-JDC-352/2018 y acumulado, 2019).

el progreso, el bienestar ciudadano y atender la progresividad que implica extender la libertad y la igualdad, en el caso de los derechos de grupos en situación de vulnerabilidad (Leiter, 2017). Por otra parte, Aharon Barak sostiene que el rol del juez debe vincular la brecha existente entre derecho y sociedad, no solo con atención a los valores de la propia sociedad, pero también a la concepción de cómo el Poder Judicial debe *legitimarse* a través de un activismo funcional hacia la protección de derechos individuales (Thury, 2016).

Este reconocimiento teórico está también plasmado en las sentencias emitidas por el TEPJF, por ejemplo, la identificada con el caso 3, señala que la Sala Superior, atiende la urgente demanda de **igualdad** que presentan estas personas pertenecientes a la comunidad mexicana residente en el extranjero para acercarle mecanismos como los que tienen la ciudadana mexicana que vive en territorio nacional (TEPJF, SUP-JDC-346/2021 y acumulados, 2021).

En este sentido, las sentencias emitidas por los tribunales tal como se observó en los tres casos analizados, podrían considerarse *sentencias estructurales* (Osuna, 2015) ya que resultan idóneas para superar la omisión de las autoridades administrativas, corregir estas omisiones y dictar políticas públicas en defensa de los derechos humanos. Las sentencias estructurales son entonces decisiones judiciales que tienen por objetivo asegurar la protección de cierto grupo específico y derivado de esto, ordenan el diseño e implementación de políticas públicas (Gutiérrez, 2018).

Ahora bien, en este punto me gustaría también abordar el papel de los jueces como actores relevantes en el ciclo de políticas públicas. Podría decir que actualmente hay un debate entre quienes sí reconocen a los jueces como formuladores de políticas públicas y quienes sólo los reconocen como aplicadores del derecho. En este punto, y de acuerdo con lo presentado en los tres casos, considero que la visión que considera a los jueces y su función jurisdiccional, no solo como aplicadores estrictos del derecho, sino que, mediante sus votos y sentencias se convierten en parte actora que interviene en la elaboración de políticas públicas que atañen a otros jueces y tribunales (Rodríguez, Papel del juez constitucional: roles y casos resueltos por la Sala Superior del TEPJF, 2016) es más funcional para un contexto democrático.

Es decir, si bien este no es el objetivo de inicio de un juez, en el proceso hacia garantizar y proteger derechos, en el que hay que interpretar la norma conforme a valores y derechos que posiblemente se encuentran en pugna, se trasciende hacía el espectro del diseño de política pública. Esta es una razón más para que las y los jueces no solo sean concedores de las normas

aplicables, sino que entiendan y reconozcan que sus decisiones jurisdiccionales afectan o benefician, directamente, el bienestar de los sujetos de derecho, es decir, las condiciones y contextos diversos en los que se encuentran las poblaciones objetivo de estas sentencias importan y deben ser valorados en la construcción de las sentencias y sus puntos resolutivos. Es tan importante la resolución de los jueces en sentencias de carácter estructural que, en un principio, la solicitud de exigencia por parte de un solo ciudadano o grupo de ciudadanos se convierte, en no solo asegurar el derecho al ciudadano afectado que presentó el juicio de la ciudadanía, sino a toda una colectividad, donde se cobija a un grupo más amplio (Gutiérrez, 2018).

Me parece que los tres casos presentados son un ejemplo claro de cómo estos jueces electorales han adoptado posturas que privilegian la máxima interpretación de la ley, incluso refiriendo aspectos importantes del ciclo de políticas públicas. En la sentencia SUP-REC-88/2020 del caso 1, se refiere que, en el contexto de la pandemia, mediante el acuerdo general 6/2020 del 1 de julio de 2020 se acordó que tomando en consideración la importancia de que los grupos subrepresentados gocen la plenitud de derechos, el TEPJF amplió el catálogo de asuntos que se resolvieron durante la pandemia y, de manera específica, aquellos que estaban relacionados con personas y grupos en los que pudiera advertirse que están comprometidos sus derechos políticos-electorales, en otras palabras, se atendió la situación de vulnerabilidad de estos grupos (TEPJF, 2020).

En este apartado, se destaca lo que la literatura especializada en este tema, en particular lo relacionado con la justicia dialógica tal como lo ha referido Roberto Gargarella. Si bien este concepto está más relacionado con casos de decisiones judiciales en donde el diálogo se da entre una corte y el legislativo cuando se anula o reforma una ley, creo que es útil para contextualizarlo en los tres casos que he planteado y en futuras resoluciones de tutela de derechos políticos electorales.

En este sentido, las decisiones judiciales deben estar orientadas a promover contextos democráticos, de protección a los derechos humanos y en consonancia con los valores propios de la labor del juez, tal como lo menciona Aharon Barak, las y los jueces deben atender el criterio de robustecer y hacer pronunciamientos, tomando en consideración que una condición esencial del ejercicio de la labor jurisdiccional es la confianza pública en el juez (Thury, 2016).

Por último, vale la pena destacar la labor del TEPJF para instrumentar la Defensoría Pública Electoral para grupos vulnerables como los indígenas, personas en situación de violencia política de género, **residentes en el extranjero**, afromexicanas, con discapacidad, de la diversidad sexual y de género, en prisión preventiva cuyo objetivo es ofrecer un servicio gratuito de defensa, orientación y mediación jurídica que permita el acceso a la justicia electoral federal (TEPJF, 2022).

c) El INE como actor que implementa las políticas públicas

Por último, el actor institucional que se encarga de implementar las políticas públicas es el INE como autoridad electoral administrativa es el INE, por lo que es relevante conocer y las y los consejeros electorales, así como los funcionarios electorales que operativizan la implementación de políticas públicas.

De manera específica, en materia de voto extraterritorial la autoridad competente para conocer de los trabajos en esta materia es la *Comisión del Voto de las mexicanas y los mexicanos residentes en el extranjero*.¹⁸ Por parte del INE, podríamos reconocer la valiosa gestión que ha desempeñado la consejera electoral Claudia Zavala como presidenta de esta comisión.

Para conocer sobre la labor de este actor institucional, entrevisté a la consejera Electoral Claudia Zavala Pérez quien, como ya se señaló, es además la presidenta de esta *comisión*.

Una de las preguntas que le hice fue **¿Cómo hacer más accesible y garantizable a la ciudadanía el derecho al voto desde el extranjero?** a lo que me comentó que, de entrada, el INE no puede garantizar lo que no está normado o reconocido en la ley. Refirió que el voto de las y los mexicanos residentes en el extranjero es un tema que actualmente todavía tiene pendientes ciertos aspectos, es decir, considera que hay una deficiencia en el reconocimiento de estos derechos ya que por ejemplo, el voto activo y pasivo debe estar reconocido en todos los cargos de elección. En este sentido, considera que hay una deuda pendiente del poder legislativo como poder reformador en decidir si va ampliar los derechos de este grupo. Ya con una posible

¹⁸ La Comisión del Voto de las y los mexicanos residentes en el extranjero es un órgano de carácter temporal que tiene por objetivo supervisar y dar seguimiento al desarrollo de los trabajos y proyectos que se realicen en los Procesos Electorales Locales Ordinarios y, en su caso, Extraordinarios a celebrarse en los años 2022 y 2023, en las entidades federativas cuyas legislaciones incluyan el ejercicio del VMRE (INE, 2021).

reforma constitucional que modifique la ampliación de estos derechos, se podría alinear el sistema y entonces sí, el INE podría garantizar todos los derechos reconocidos en la ley electoral.

De manera específica, sobre el caso 3 del voto presencial y consulados, la consejera electoral Zavala consideró que no hubo omisión por parte del INE tal como lo establece la sentencia **SUP-JDC-1076/2021 y acumulados** ya que sostiene que el Instituto sí garantizaba el voto a la **ciudadanía** residente en el extranjero a través de dos modalidades, la electrónica y la postal. Comentó que, en esta sentencia, las y los magistrados electorales del TEPJF omitieron hacer una interpretación gramatical, funcional y sistémica de la ley. Sin embargo, el INE en acatamiento a la sentencia está llevando actualmente a cabo todo el trabajo necesario para la instrumentación de este voto piloto.

La implementación de políticas públicas por el INE es la forma de vincular la demanda de la ciudadanía con el mandato jurisdiccional en políticas públicas que operativicen el contexto de la ley electoral y de las restricciones presupuestales.

Como parte de la autoridad que le toca traducir derechos en implementación de políticas, debe quedar claro que hay políticas públicas que ha tocado reajustar en el camino. Tal como lo refiere el estudio que encargó el INE al El Colegio de México para evaluar la implementación de las acciones afirmativas en las elecciones de 2021, el cual se presentó en el Caso 2, el INE tuvo ciertas dificultades para implementar este mandato judicial (sentencia SUP-RAP-21/2021) por ejemplo, la brevedad en los tiempos, los plazos para regular y calendarizar las acciones afirmativas, la dinámica de los propios partidos políticos para incorporar estas medidas y la posible simulación de gestionar esta representación política (Colegio de México, 2022).

Bien lo apunta el Dr. Guillermo Cejudo, no hay implementación perfecta, la perfectibilidad de las políticas es un camino continuo de las instituciones, sin embargo, un buen diseño de políticas puede disminuir la complejidad en la implementación (Cejudo, Dussage, & Pardo, 2019).

Es entonces como para el INE, tomar en cuenta al actor *ciudadanía* y al actor *Tribunal Electoral*, como parte del diseño de políticas resulta fundamental para la mejor implementación de estas. Ya se observaba en el caso del inciso a) de este apartado, es fundamental que se incorpore a la ciudadanía desde las etapas más tempranas del diseño de la política pública.

Si el INE, se encargará únicamente de ejecutar lo que dice la sentencia del Tribunal, sin tener mayor reparo en cómo implementar la política, se estaría ante un grave error, pero este no ha sido el caso. Se sabe que la implementación de políticas deviene de un cúmulo de pasos anteriores, un conjunto de procesos que suponen más trabajo que una ejecución de una orden o una aplicación de ley (Cejudo, Dussage, & Pardo, 2019).

Por último, una de las consideraciones que sostengo en cuanto a la labor del INE a través de esta implementación de políticas públicas dirigida a grupos en situación de vulnerabilidad como lo son las y los mexicanos residentes en el extranjero es que a través de sus políticas y programas garantizan los derechos de participación política, y como resultado, son parte de las instituciones del estado mexicano que crean **valor público**. Tal como lo expone Mark H. Moore, los administradores públicos crean valor público para las y los ciudadanos (Moore, 1995), en este caso las y los funcionarios electorales generan políticas públicas que impactan en el bienestar de la ciudadanía mexicana (derecho a la identidad, derecho a la identificación a través de la expedición de la CPVE, garantizar el derecho a la participación política, entre otros).

d) Otros actores

Otros actores relevantes que deben incluirse en este ciclo de políticas públicas para complementar y sumar a los mecanismos institucionales necesarios para atender a la población mexicana son:

- Las y los legisladores, de manera específica los diputados de representación proporcional que fueron elegidos a través de las acciones afirmativas en los Procesos Electorales Locales 2020-2021 y;
- Los partidos políticos como aquellos que permiten la representación política de estas comunidades de manera tangible dentro del sistema político electoral.

Como parte del esquema de entrevistas, llevé a cabo una sesión virtual con la diputada migrante Elvia Yolanda Torres el pasado 8 de noviembre, elegida como parte de esta implementación de acciones afirmativas para la representación política migrante, al ser postulada por el partido Movimiento Ciudadano en las elecciones de 2021 (Torres, 2022).

Algunos de los aspectos más relevantes de la entrevista es que comentó sobre la importancia de sensibilizar al personal de los consulados que actualmente son parte del proceso de expedición de la CPVE en el extranjero sobre el tema de los derechos humanos de la diáspora mexicana.

Asimismo, reconoció que siguen existiendo temas pendientes que necesitan ser legislados y otros, implementados por el INE para fortalecer el ejercicio de sus derechos políticos-electorales como: eliminar la activación de la credencial para votar en el extranjero, eliminar el registro previo que deben hacer a la Lista Nominal de Electores Residentes en el Extranjero, contar con la reglamentación de la representación política migrante.

Bien lo refieren Claudia Maldonado y Ma. Amparo Casar, en la construcción de la agenda, las facultades de cada uno de los poderes, las responsabilidades y posibles transgresiones entre estos y otros actores, son elementos que impactan en la formación de agendas y las probabilidades de que un asunto se convierta en una política pública y como resultado que, se de solución a un problema público (Maldonado & Casar, 2010).

5.3 Conclusión preliminar y hallazgos

Este quinto apartado es el centro de este documento, por lo que es importante presentar una conclusión preliminar para recoger los aspectos más importantes antes de pasar al siguiente apartado y entrar ya con las recomendaciones de política pública.

En este sentido, derivado de los tres casos presentados y de los tres actores relevantes para el ciclo de políticas públicas en materia electoral, se identifican seis hallazgos relevantes.

1. ***Algunos tramos de vinculación institucional entre autoridades electorales y otros actores relevantes son insuficientes.*** Lo menciona por ejemplo el Dr. Tacher Contreras, deben fortalecerse la comunicación permanente entre Tribunal Electoral e INE, pero también entre demandas ciudadanas e INE. Hay un resquebrajo institucional entre poder legislativo y órganos electorales, el marco normativo actual en materia de voto ya no garantiza los derechos de participación política y, en este sentido, hace falta una retroalimentación interinstitucional sobre eso.

Es necesario avanzar hacia la construcción de una **justicia dialógica** aprovechando el contexto democrático al que se ha transitado, es decir, buenos diseños constitucionales requieren de acciones colaborativas entre los poderes y también la inclusión de las y los ciudadanos (Gargarella, 2014). Hay que recuperar ampliamente lo que expone Andrea Sanhueza y la importancia de involucrar a las y los ciudadanos en una etapa temprana del diseño de políticas públicas.

2. ***Las sentencias estructurales son un insumo más en la protección de derechos políticos electorales, pero no un fin.*** En este sentido, no se puede dejar gran parte de la *justiciabilidad* de los derechos y la garantía de estos, a la labor jurisdiccional y a los mandatos que vayan de autoridad jurisdiccional a administrativa. La academia y algunos de los actores entrevistados reconocen que, las sentencias estructurales son valiosas y garantistas, pero es posible que en algún punto puedan chocar con la restricción presupuestal de las instituciones y, en el largo plazo, no se solucionen todas las aparentes omisiones por parte de las autoridades en materia de derechos.
3. ***Importancia en la evaluación de políticas públicas.*** La labor jurisdiccional, en materia de derechos, es importantísima y deseable **pero tampoco es suficiente**, la garantía que puede proporcionar la materia jurisdiccional debe ir anclada a la labor administrativa electoral para brindar condiciones efectivas del ejercicio de una ciudadanía plena. Es necesario evaluar y monitorear los resultados en la implementación de estas políticas públicas. La evaluación de políticas permite identificar la efectividad de los esfuerzos institucionales (Howlett, Ramesh, & Perl, 2020).

De manera particular, en el caso 2, por el cual el TEPJF mandató al INE a implementar acciones afirmativas, se estableció que se debía llevar a cabo un estudio respecto de la eficacia y funcionamiento de estas acciones con el objetivo de determinar si es necesario realizar ajustes en próximos procesos. La Unidad Técnica de Igualdad de Género y No Discriminación, en colaboración con la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos del INE, se encargó de presentar este estudio y para tal objetivo, se contrató a un ente académico externo El Colegio de México.

Ahora bien, respecto de la sentencia que mandata la instrumentación de las tres modalidades de votación, también se considera llevar a cabo una evaluación del funcionamiento de este piloto, y en ese sentido, que se puedan hacer las adecuaciones necesarias para operar este modelo en las elecciones federales de 2024, en las cuales las y los mexicanos residentes en el extranjero podrán votar por los siguientes cargos:

Tabla 4. Procesos Electorales Federales y Locales 2024 con VMRE

Procesos Electorales Federales y Locales 2024	
Elecciones federales	Locales
<ul style="list-style-type: none"> • Presidencia de la República • Senadurías 	<ul style="list-style-type: none"> • Chiapas (Gubernatura) • Ciudad de México (Gubernatura y Diputación Migrante) • Guanajuato (Gubernatura) • Guerrero (Diputación Migrante) • Jalisco (Gubernatura y Diputación de Representación Proporcional) • Morelos (Gubernatura) • Puebla (Gubernatura) • Yucatán (Gubernatura)

Fuente: Elaboración propia con información del INE (INE-OVEME, 2023).

4. *El poder legislativo federal y local deben robustecer los marcos jurídicos aplicables a la protección de los derechos políticos-electorales de la ciudadanía mexicana residente en el extranjero.* A partir de la literatura revisada y de los tres casos revisados, hay una deuda pendiente por parte del poder legislativo en cuanto a la construcción de marcos normativos que se emparejen con el ejercicio práctico de derechos y las demandas ciudadanas. Roberto Gargarella lo explica con claridad, ¿por qué de alguna manera son los jueces y no las y los legisladores quienes se quedan con la tarea de interpretar constitucionalmente la ley. Es extraordinaria, por llamarla de alguna manera, la labor que ha realizado el TEPJF al construir razonamientos interpretativos de la ley y maximizar la protección de los derechos de las minorías (estas interpretaciones son identificadas en los tres casos), pero esa labor no exime al poder legislativo de cumplir con sus obligaciones constitucionales.
- Los tribunales se han esforzado por superar, a través de sus avances interpretativos, ciertas omisiones por parte del poder legislativo, tal es el caso de lo que se puede encontrar en la sentencia del Caso 1, y lo que la consejera Electoral Claudia Zavala refería como parte del Caso 3.

En el caso 1, fue el mismo poder legislativo local (de la Ciudad de México) quien decidió atentar contra el derecho de representación política de las y los ciudadanos originarios de la Ciudad de México al ir en contra del principio constitucional de progresividad de los derechos humanos, reconocido en el artículo 1 constitucional de la CPEUM.

En el caso 3, la consejera electoral Zavala sostiene que el INE no puede implementar o garantizar algo que no ha sido legislado.

En este sentido, además de la vinculación permanente que debe existir entre autoridades electorales jurisdiccionales y administrativas, debe de permear en esta inclusión institucional, el poder legislativo.

5. ***Los tribunales electorales deben contar con acciones de seguimiento a las sentencias.***

Es necesario que los tribunales contemplen acciones de seguimiento a las sentencias que mandatan, ya lo comentaba el magistrado electoral Reyes Rodríguez en la entrevista realizada, al señalar que no siempre es así ya que no es propiamente la funcional del tribunal, con la salvedad de ciertos casos en los que sí hay un seguimiento. La propuesta que hago en el siguiente apartado y retomando nuevamente el concepto de justicia dialógica es que, en efecto, los tribunales, en acompañamiento con las autoridades que implementan las políticas públicas, deben crear mecanismos que den seguimiento y monitoreen el cumplimiento a las sentencias emitidas (Gargarella, 2014). De alguna manera es extender la evaluación de la política pública, incluyendo el punto de partida, en este caso la formulación de las sentencias elaboradas por las y los jueces electorales. La literatura sobre sentencias estructurales refiere la importancia de contar con un proceso de seguimiento a estas sentencias para estar en posibilidades de evaluar el cumplimiento de lo mandado (Gutiérrez, 2018).

6. ***La calidad de las sentencias tiene un impacto en la certeza con la que se conducen las autoridades electorales administrativas.*** Si bien los tribunales electorales garantizan y protegen los derechos de las minorías, también dan certeza a las autoridades electorales administrativas para que puedan implementar las políticas públicas como parte de sus atribuciones. El caso 1 es un ejemplo claro de esta consideración, la Sala Superior del

TEPJF al resolver que el IECM debía continuar con el proceso para incorporar la figura de la diputación migrante en las elecciones de 2020-2021, estaba protegiendo el derecho de votar y ser votado de la ciudadanía residente en el extranjero pero también estaba otorgando certeza a las actividades del Organismo Público Local en cuestión, lo cual es relevante ya que para llevar a cabo una determinada actividad las instituciones requieren de recursos humanos y financieros (TEPJF, SUP-REC-88/2020, 2020).

6. Propuestas de política pública y recomendaciones

La propuesta de política deviene de una necesidad de emparejar las demandas de la ciudadanía mexicana residente en el extranjero y de la implementación de políticas públicas por parte del INE para el acceso a derechos. A través de la interdependencia que existe en el sistema político electoral entre ciudadanos, tribunal y autoridad electorales.

A continuación, se presentan las recomendaciones más relevantes como parte del análisis hecho en este documento a partir de la revisión en la literatura y las entrevistas llevadas a cabo con los actores.

A) Justicia electoral abierta

- Promover **datos abiertos** en la materia electoral, con un enfoque a ciudadanas y ciudadanos residentes en el extranjero. Es decir, cuántos juicios de ciudadanía llegan ante el TEPJF, cuántos escritos llegan al INE por parte de organizaciones de la sociedad civil, y llevar a cabo un análisis cualitativo de cómo se han resuelto y el seguimiento de cada uno.
- Promover la justicia abierta a través de la publicación y difusión de las sentencias para que otros actores puedan acceder y revisar fácilmente estos materiales.
- La justicia abierta permite un acercamiento con el componente ciudadano, la información y los datos judiciales abiertos son herramientas necesarias para legitimar la actuación judicial y también lograr una modernización de la justicia (Elena, 2020). Vale la pena señalar que esto no es un fin en sí mismo, incluso resulta el piso mínimo del que debieran partir todas las instituciones que entregan productos y servicios a la ciudadanía.

B) Continuar con la inclusión de actores (organizaciones de la sociedad civil) y líderes migrantes en mesas de diálogo y alegatos públicos.

- Promover acciones encaminadas al acceso de justicia a grupos vulnerables y minorías para proteger para visibilizar sus demandas, de manera específica todo este documento refiere el acceso a mecanismos para ciudadanía residente en el extranjero, sin embargo, se reconocen a todos los grupos que se encuentran en situación de vulnerabilidad. Importante generar mecanismos de gobernanza colaborativa donde se reconozca el papel

fundamental de la ciudadanía residente en el extranjero y se le dé un lugar permanente en la construcción de acuerdos.

- Por ejemplo, abrir los alegatos públicos que se llevan actualmente en el Tribunal Electoral como algo recurrente, y no a petición del interesado. Esto sería algo factible y atendible porque únicamente es una reforma al reglamento interno del TEPJF.
- Incluso, es valioso referir y tomar en cuenta los estudios que han demostrado la importancia de contar con **burocracias representativas para fortalecer la confianza y cooperación de diversos grupos de ciudadanos. Explorar la posibilidad de incorporar en espacios a la comunidad residente en el extranjero**, no solo a nivel de candidaturas sino, en las burocracias es fundamental.

C) Fortalecimiento de la planeación estratégica entre las autoridades electorales.

- Se requiere armonizar el marco normativo electoral con los Planes de Trabajo del INE, considerando el presupuesto asignado a la institución, la factibilidad administrativa y política para implementar las actividades dirigidas a garantizar el ejercicio del voto en el extranjero. Es decir, se debe hacer una revisión de cada uno de los artículos de la Ley electoral, de manera específica, aquellos que refieren la votación extraterritorial, contenidos en el Libro sexto y hacer un cruce en cómo se hace la implementación *de facto* de esos derechos ya traducidos en políticas.
- Fortalecer la colaboración TEPJF-INE, es decir, desde una vinculación complementaria y no de oposición. Para una buena implementación de las políticas públicas que dan cumplimiento a los derechos electorales consagrados en la ley electoral, es necesaria la coordinación y la colaboración conjunta. Esto puede resultar un desafío, pero a la vez un beneficio, tal como lo manifiestan Pressman y Wildavsky en su concepto de acción conjunta y de interdependencia y negociación constante entre implementadores que acuerdan entre metas, expectativas y acciones para llevar a cabo y garantizar determinada política pública (Pressman & Wildavsky, 1973) .

Una firma de un convenio de colaboración entre estas instituciones es deseable pero no es suficiente, tal como lo exponen Cejudo y Michel, se requiere un mandato “explícito y compartido y una distribución de responsabilidades claras y aceptadas por las partes”

es por eso por lo que la calidad de las sentencias de los tribunales y de los acuerdos del INE resulta tan funcional para el propio proceso electoral.

D) Fortalecimiento de la profesionalización de los cuadros de servidores públicos e independencia judicial.

- Mejorar los procesos de designación de magistrados y consejeros electorales, promoviendo la imparcialidad y la independencia judicial, lo cual impactará directamente en el beneficio al ciudadano.
- Fortalecer las capacidades gerenciales de las y los funcionarios electorales para minimizar esquemas que puedan verse nublados por la falta de voluntad política. En mayo de 2022, el INE y el TEPJF firmaron un Convenio de colaboración específico para reforzar la capacitación de los funcionarios electorales.

E) Mejores sentencias, más claras y accesibles para la ciudadanía migrante. Y otros documentos que emita la autoridad electoral.

- Promover el uso de indicadores para evaluar el acceso de la ciudadanía a la justicia electoral, el resultado de las sentencias emitidas por el TEPJF e incluso en los acuerdos aprobados por el Consejo General del INE. IDEA Internacional publicó un documento titulado *Hacia un índice global de justicia electoral*¹⁹ que establece el manejo de indicadores en cuanto al acceso de la ciudadanía a la justicia electoral para las sentencias considerando aspectos como: la tutela, coherencia, consistencia interpretativa, lenguaje de la sentencia, publicidad, difusión, conformidad con estándares internacionales, entre otros (IDEA Internacional, 2020).
- Diseñar materiales de capacitación de educación cívica dirigido a la población objetivo. En los cuales se pueda comunicar los resultados de las sentencias y de la implementación de políticas efectivamente, a través de un lenguaje ciudadano y que promueva la inclusión de los grupos vulnerables como los migrantes.

¹⁹ Es importante considerar que de acuerdo con este documento, no hay un índice, de manera específica, sobre el ejercicio jurisdiccional y de protección de derechos. Algunos índices que podrían ser cercanos, pero insuficientes, a este objetivo son el que maneja el World Justice Project con su Índice de Estado de Derecho (IDEA Internacional, 2020).

F) Involucramiento del poder legislativo tanto federal como local y su activo reconocimiento en la atribución constitucional sobre lo que tienen que legislar para que las instituciones competentes puedan proteger los derechos, y sobre todo en favor de minorías y grupos en situación de vulnerabilidad.

G) Evaluación de las políticas públicas que han derivado de estas sentencias y su implementación, sobre todo por parte de entes externos de cara la propia institución.

- La utilidad de los entes evaluadores externos, ajenos a las instituciones que implementan las políticas públicas, eleva la calidad de la gestión de insumos y productos.

H) Gobernanza colaborativa y justicia dialógica. Generar mecanismos de gobernanza colaborativa con otros actores institucionales tanto estatales como no estatales, los cuales sean relevantes para el proceso de políticas públicas electorales, donde se reconozca el papel fundamental del INE como órgano constitucionalmente autónomo útil para el funcionamiento de la democracia mexicana y del TEPJF como máxima autoridad jurisdiccional en la materia electoral.

- Estos actores no estatales son, por ejemplo, organismos internacionales electorales tales como la Organización de Estados Americanos que ha reconocido ampliamente la validez y el trabajo del INE, por mencionar un ejemplo. Para mayor referencia pueden tomarse los informes sobre las misiones de visitantes extranjeros de estas organizaciones sobre las elecciones en México (OEA, 2022). Incluso la OEA, en conjunto con el TEPJF elaboraron un documento sobre los aspectos más relevantes de la observación electoral, de manera específica, desde una perspectiva de los sistemas de justicia electoral (OEA, 2019).
- Ansell y Gash señalan que la gobernanza colaborativa puede resultar en un esfuerzo útil para la resolución de problemas en los que se comparten el deseo entre agencias gubernamentales y ciudadanos (Ansell & Gash, 2008). Por otra parte, Ramírez y Castillo lo expresan también en su texto sobre la gestión de redes colaborativas urbanas, la gestión colaborativa puede ayudar a fortalecer la efectividad de las acciones públicas ya

que se robustece la confianza entre los actores que participan como parte de estas redes y en la práctica, se promueve la inclusión de diversos grupos (Ramírez-de la Cruz & Castillo-Salas, 2017).

7. Conclusiones y retos por atender en materia de derechos políticos electorales de la ciudadanía residente en el extranjero.

Como parte de las implicaciones más relevantes se considera que la armonización del marco normativo electoral y la factibilidad para implementar las actividades por parte del INE tiene que pasar, posiblemente, por una reforma de carácter legal. Si bien una reforma político-electoral pudiera ser un buen recurso para reconfigurar la efectividad del modelo de voto extraterritorial, esta reforma depende de muchos otros factores como: el *timing* político, su aprobación y discusión en cámaras y puede tomar más tiempo.²⁰

Un buen mecanismo, considerando las experiencias previas de votación extraterritorial y los resultados de las evaluaciones referidas en el apartado anterior, para alinear las responsabilidades de la autoridad electoral y la protección de derechos pudiera ser la emisión de lineamientos por parte del INE que, propiamente, garantizaran en el ejercicio lo establecido en la ley electoral. Esta emisión de lineamientos es lo que acaba de hacer el Instituto Nacional Electoral durante los meses de julio y agosto de 2022, respectivamente, al emitir normativa de carácter general que regula las disposiciones para emitir el voto de manera electrónica y de manera postal.²¹

Los juicios de la ciudadanía son un excelente recurso para que se atienda la *justiciabilidad* de derechos, en ese entendido, las sentencias emitidas por el Tribunal Electoral han sido otro muy buen recurso jurídico para mandar y garantizar derechos, pero eso solo es una primera parte. Para terminar de resolver esta ecuación, deben atenderse algunas de las recomendaciones incorporadas en este documento.

²⁰ Vale la pena mencionar, que al momento de término de la elaboración de este documento (marzo de 2023) se publicó en el Diario oficial de la Federación, diversos preceptos que reforman, entre otras cosas, la LGIPE (DOF, 2023). Al respecto el INE presentó el pasado 25 de enero de 2023 en su Consejo General, un informe que relata las afectaciones en materia electoral y de derechos derivadas del llamado *plan B*. Este informe puede consultarse en el siguiente enlace <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/147695/CGex202301-25-ip-1.pdf>

²¹ Para el caso de la votación postal, se emitieron los Lineamientos para la organización del voto postal como Anexo 21.1 del Reglamento de Elecciones del INE, mediante el acuerdo INE/CG597/2022 del 22 de agosto de 2022 (INE, 2022). Para el caso de la votación electrónica se emitieron los Lineamientos del voto electrónico mediante el acuerdo INE/CG584/2022 aprobado el 20 de julio de 2022 (INE, 2022).

Queda establecido que, las y los mexicanos residentes en el extranjero como grupo en situación de vulnerabilidad deben ser objeto de políticas y mecanismos adicionales que les ayuden a superar las desventajas que les otorga ser este grupo diferenciado.

En ese sentido, las instituciones electorales, en su conjunto, deben trazar y reforzar estrategias que vinculen a esta ciudadanía en esquemas de gobernanza inclusiva, incluyente. Se debe reconocer a la ciudadanía mexicana residente en el extranjero y a los grupos que estos conforman como *stakeholders* indispensables en el diseño de políticas públicas (Ansell & Gash, 2008). Bien lo refieren estos autores, **no hay gobernanza democrática que sea consultiva, debe atenderse un proceso multilateral y deliberativo.**

La capacitación permanente y la profesionalización de los tomadores de decisión que integran estas instituciones electorales es una tarea que debe seguirse robusteciendo. Adicionalmente, se deben incluir programas de sensibilización en materia de derechos humanos (enfocados a la participación política) para los grupos en situación de vulnerabilidad como las y los migrantes, tal como lo refería la diputada migrante Elvia Torres, en el caso del personal que atiende los consulados.

Debe reconocerse también la labor individual de aquellos magistrados o consejeros electorales con mayor apego y referencia a valores de progresividad y maximización de derechos que han luchado y lo siguen haciendo institucionalmente, desde sus trincheras, para lograr acuerdos en beneficio de un grupo determinado. Incluso, podría hablarse de una judicialización de la política y de los derechos políticos electorales, si se está en juego garantizar y proteger derechos, los jueces y los magistrados deben ser activistas para la defensa de estos derechos.

Lo que sigue para que la ciudadanía residente en el extranjero pueda ejercer sus derechos políticos electorales con plenitud, es fortalecer la justicia electoral abierta a través de una política de #opendata en donde se transparente si en efecto estas decisiones jurisdiccionales están beneficiando a estos grupos o no, si se está promoviendo la equidad social de grupos en situación de vulnerabilidad y cómo lo están haciendo.

Existen retos que deben seguirse atendiendo como parte de la garantía de derechos para una ciudadanía mexicana desde el extranjero, una ciudadanía plena:

1. **Será necesario dar seguimiento y atender las demandas ciudadanas que continúan sobre la agenda política-electoral, por ejemplo, el hecho de no contar con voto pasivo y mecanismos que permitan la representación política plena de la ciudadanía residente en el extranjero.** Al respecto, queda pendiente legislar sobre la representación política migrante para senadurías o el hecho de votar activamente por diputaciones federales y locales desde el extranjero. Esto último, de momento es una materia pendiente ya que, en el caso de las y los mexicanos residentes en el extranjero, la Credencial para votar expedida en el extranjero únicamente toma en cuenta la entidad federativa como elemento territorial de identidad electoral.²² Pero sobre esta situación habría que decidir si, a) el INE esperará a que llegue una sentencia del Tribunal que le ordene adecuar sus políticas para proteger estas demandas, b) el INE podrá adelantarse a estos recursos jurisdiccionales, a través de los mecanismos de gobernanza colaborativa de los que se hablaba previamente, o c) el legislativo tomar la batuta del ajuste en materia legal que debe llevarse a cabo para garantizar estos derechos.
2. **Estas políticas públicas que se diseñan para atender y garantizar los derechos de la comunidad mexicana migrante deben de ir acompañadas y ancladas a otras políticas públicas que den cuenta de su funcionamiento y utilidad para decidir sobre su permanencia o ajuste legal necesario.**

Por ejemplo, para el tema de las acciones afirmativas para fortalecer la representación política migrante (caso 2), debieron diseñarse, paralelamente, políticas públicas que aseguraran la rendición de cuentas de aquellos que fueron elegidos para representar a la comunidad migrante, y que, por no hacerlo, se caiga en el dilema que subraya Young al decir que, esta progresión de reformas para hacer más representativas a las instituciones, puede ser una trampa, ya que si estas políticas dirigidas a grupos en situación de vulnerabilidad no quedan vinculadas a otras políticas públicas que puedan asegurar el objetivo por el cual fueron electos, quedan protegidos únicamente aquellos que fueron designados para el cargo y no la población a la cual representan (Dovi, 2018).

Por ejemplo, en la sentencia SUP-RAP-21/2021 del 24 de febrero de 2021 (Caso 2), el TEPJF había dejado un párrafo sobre el tratamiento de la identidad de las personas, en

²² Las credenciales para votar emitidas en territorio nacional, se hace una referenciación a la entidad federativa, el distrito, y la sección electoral.

la cual sostenía que hacer públicos sus datos personales podría atentar contra su intimidad y su privacidad, considerando que pertenecen a un grupo en situación de vulnerabilidad (TEPJF, SUP-RAP-21/2021 y acumulados, 2021).

En consecuencia, el INE, al acatar esta sentencia, también incluyó una disposición en el mismo sentido, al reconocer la autodeterminación de cada persona respecto al tratamiento de los datos personales. Derivado de lo anterior, 42 de las 65 diputaciones elegidas mediante el principio de representación proporcional para las elecciones del 2021, como resultado de la implementación de acciones afirmativas, autorizaron la publicación de sus datos personales (El Colegio de México, 2022). Sin embargo, esta disposición tuvo que ser reajustada cuando dos personas presentaron una solicitud de acceso a la información ante el INE, sobre diversos datos referentes a la implementación de estas acciones afirmativas, que requería desvelar datos personales de las personas elegidas mediante estas acciones.

Es decir, de inicio, el INE blindó estos datos, en virtud de que habían sido reservados. Sin embargo, el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la información y protección de datos personales (INAI), derivado de una impugnación, reconoció que existía una colisión de derechos, entre el interés de las personas candidatas por reservar su derecho, al pertenecer a un grupo vulnerable, y el derecho a la información pública. En este sentido, resolvió que se privilegiaba el derecho a conocer el desempeño de las autoridades.

Ahora bien, sobre las implicaciones políticas-sociales para llevar a cabo las recomendaciones de política pública presentadas en el apartado sexto, es necesario el entendimiento por parte de los actores y *stakeholders* de la importancia en reconocer los procesos de justicia dialógica y de gobernanza colectiva que deben sumar a los diseños de políticas públicas en materia de voto de las y los mexicanos en el extranjero. Este reconocimiento, sobre todo, debe provenir de las autoridades electorales (ya que son estas, las que cuentan con las atribuciones constitucionales para la protección y garantía de derechos).

Otra implicación importante referente al aspecto organizacional y legal, es el robustecimiento a la capacitación del personal que integran estas autoridades electorales sobre políticas públicas dirigidas a la protección de grupos en situación de vulnerabilidad. Tal como lo señala el Oliver

Meza, los implementadores son quienes finalmente hacen la política y, en ese sentido hay un trabajo organizacional permanente, por lo que, de no contar con los mecanismos necesarios para profesionalizar a todos los cuerpos, al menos sí elaborar y construir manuales de procedimientos que atiendan los objetivos y fines específicos de las políticas públicas (Meza, 2018).

En suma, hay que privilegiar los mecanismos de transparencia que posibiliten evaluar los comportamientos institucionales y legales, así como el desempeño de las y los funcionarios electos mediante este tipo de políticas y conocer si en efecto, se están representando los intereses de la comunidad mexicana migrante. Por ejemplo, en el caso 1 de la diputación migrante, no hay ningún elemento legal que evalúe el desempeño del diputado migrante electo, es decir, no se establecieron los mecanismos para dar cuenta de si en efecto la elección de esta diputación migrante ha causado algún efecto en el bienestar del colectivo de la ciudadanía migrante.

3. La colaboración interinstitucional entre el Tribunal Electoral y el INE, así como los Organismos Públicos Locales cuando se trate de elecciones locales es un tema que debe quedar como prioridad. El objetivo no es otro que atender y garantizar derechos a grupos en situación de vulnerabilidad. Tal como se refirió anteriormente, grupos de trabajo permanentes y vinculantes entre autoridades electorales administrativas y jurisdiccionales es una necesidad.
4. Buscar entes externos que evalúen la implementación de políticas por parte del INE, para asegurar una mayor certeza y objetividad es un buen mecanismo, tal como se hizo con el tema de acciones afirmativas en las que se contrató a El Colegio de México para hacer este estudio, podría tomarse como ejemplo para el tema del voto presencial en consulados.

Bibliografía

- Alcocer, J. (2005). *El voto de los mexicanos en el extranjero*. México D.F.: Nuevos Horizontes Editores S.A de C.V.
- Ansell, C., & Gash, A. (2008). Collaborative Governance in Theory and Practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 543-571.
- Arellano Gault, D. (2004). *Gestión estratégica para el sector público. Del pensamiento estratégico al cambio organizacional*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Avena Koenigsberger, A. (14 de mayo de 2021). *La diputación migrante, ¿acción afirmativa o derecho diferenciado en función del grupo?* Obtenido de Nexos. El Juego de la Suprema Corte: <https://eljuegodelacorte.nexos.com.mx/la-diputacion-migrante-accion-afirmativa-o-derecho-diferenciado-en-funcion-del-grupo/>
- Castillo González, L. (2006). *Reflexiones temáticas sobre el Derecho Electoral*. México.
- Cejudo, G., Dussage, M., & Pardo, M. d. (2019). *Los desafíos persistentes en la implementación de políticas públicas en México, Variaciones de implementación*. Ciudad de México: CIDE.
- Cobb, R., & Elder, C. (1972). *Participation in American Politics: The Dynamics of Agenda-Building*. Cambridge University Press.
- Cossío, J. R. (2022). *Concepciones de la democracia y justicia electoral. Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática INE*.
- Cámara de Diputados. (2005). *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*. Obtenido de <https://aceproject.org/ero-en/regions/americas/MX/mexico-cofipe-2005>
- Cámara de Diputados. (2014). *LGIFE*. Diario Oficial de la Federación.
- DOF. (2020). *Decreto por el que reforman el artículo 6 y se derogan el artículo 4, artículo 13, artículo 76 y artículo vigésimo quinto transitorio, del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de la Ciudad de México*. Obtenido de Página del Diario Oficial de la Federación:

https://paot.org.mx/centro/codigos/df/pdf/2020/GO_09_01_2020_Cod_Institu_Electo.pdf

DOF. (2 de marzo de 2023). *Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, de la Ley General de Partidos Políticos, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y se expide la Ley*. Obtenido de [https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5681325&fecha=02/03/2023#gsc.ta
b=0](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5681325&fecha=02/03/2023#gsc.tab=0)

Dovi, S. (29 de agosto de 2018). *Political Representation*. Obtenido de Stanford Encyclopedia of Philosophy Archive: <https://plato.stanford.edu/archives/fall2018/entries/political-representation/>

El Colegio de México. (14 de octubre de 2022). *Informe relativo al estudio especializado sobre la efectividad en la aplicación de las acciones afirmativas y las barreras que enfrentan los grupos en situación de discriminación personas indígenas, afroamericanas, migrantes y residentes en el extranjero*, . Obtenido de Página de internet del INE: <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/handle/123456789/147274>

Elena, S. (5 de diciembre de 2020). *Datos abiertos para una justicia abierta: un análisis de caso de los Poderes Judiciales de Brasil, Costa Rica, México y Perú. Documento de trabajo*. Obtenido de <https://doi.org/10.5281/zenodo.4307725>

Gargarella, R. (2014). *Por una justicia dialógica: El Poder Judicial como promotor de la deliberación democrática*. Buenos Aires: siglo veintiuno.

Gilens, M., & Page, B. I. (18 de septiembre de 2014). *Testing Theories of American Politics: Elites, Interest Groups, and Average Citizens*. Obtenido de Cambridge University Press: <https://www.cambridge.org/core/journals/perspectives-on-politics/article/testing-theories-of-american-politics-elites-interest-groups-and-average-citizens/62327F513959D0A304D4893B382B992B>

Gutiérrez, B. A. (2018). *El amparo estructural de los derechos*. Madrid: Estudios Constitucionales.

- Howlett, M., Ramesh, M., & Perl, A. (2020). *Studying Public Policy Principles and Processes*. Ontario: Oxford University Press.
- IDEA Internacional. (2020). *Hacia un Índice Global de Justicia Electoral*. Obtenido de <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/hacia-un-indice-global-de-justicia-electoral.pdf>
- IME. (2021). *Estadísticas Población Mexicana en el exterior*. Obtenido de Página del Instituto de los Mexicanos en el Exterior: <https://ime.gob.mx/estadisticas/>
- INE. (2021). *Acuerdo INE/CG1434/2021* . Obtenido de Acuerdo del Consejo General del INE por el que se crea, con carácter temporal, la Comisión del voto de las mexicanas y los mexicanos residentes en el extranjero: <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/123001/CG2ex202108-11-ap-Unico.pdf>
- INE. (23 de agosto de 2021). *Acuerdo INE/CG1443/2021 del Consejo General del INE*. Obtenido de Acuerdo el que se efectúa el cómputo total, se declara la validez de la elección de diputaciones por el principio de representación proporcional y se asignan a los partidos políticos nacionales Acción Nacional, Revolucionario Institucional, de la Revoluci: <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/123063/CGex202108-23-ap-17.pdf>
- INE. (31 de agosto de 2021). *Acuerdo INE/CG1474/2021 del Consejo General del INE*. Obtenido de Acuerdo por el que, en acatamiento a las sentencias dictadas por el TEPJF en los expedientes SUP-REC-1410/2021 y acumulados, así como SUP-REC-1414/2021 y acumulados, se modifica la asignación de las diputaciones federales que les corresponden a los partid: <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/124755/CGex202108-31-ap-1.pdf>
- INE. (3 de abril de 2021). *Acuerdo INE/CG337/2021*. Obtenido de Acuerdo del Consejo General del INE 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 coalicio:
<https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/118883/CGes202104-03-ap-1-VP.pdf>

INE. (septiembre de 2021). *Estrategia Integral de Promoción del Voto de las Mexicanas y los Mexicanos Residentes en el Extranjero 2021-2023*. Obtenido de Página del Instituto Nacional Electoral:

<https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/125241/CGex202109-30-ep-09.pdf>

INE. (2021). *Informe final de actividades del Plan Integral de Trabajo del voto de las y los mexicanos residentes en el extranjero. Procesos Electorales Locales 2020-2021*. Obtenido de Página del Instituto Nacional Electoral:

<https://www.votoextranjero.mx/documents/52001/931932/cvme-5se-2021-07-23-p4-1.pdf/8e49d11e-0899-42d7-9f01-4afe7359d3bb>

INE. (20 de julio de 2022). *Acuerdo INE/CG584/2022 del Consejo General del INE*. Obtenido de Página del INE que contiene los Lineamientos del voto electrónico por internet para las y los mexicanos residentes en el extranjero:
<https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/141071/CGex202207-20-ap-9.pdf>

INE. (2022 de agosto de 2022). *Acuerdo INE/CG597/2022 del Consejo General del INE Lineamientos para la organización del voto postal de las mexicanas y los mexicanos residentes en el extranjero para los procesos electorales y de participación ciudadana*". Obtenido de Página de internet del INE:

<https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/141317/CGor202208-22-ap-5.pdf>

INE. (19 de octubre de 2022). *Acuerdo INE/CG641/2022 "Modelo de operación del programa piloto del voto de las mexicanas y los mexicanos residentes en el extranjero en modalidad presencial en módulos receptores de votación"*. Obtenido de Página del Instituto Nacional Electoral:

<https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/144276/CGex202210-19-ap-4.pdf>

- INEGI. (2021). *Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG) 2021*.
- INE-OVEME. (2023). *Voto de los mexicanos residentes en el extranjero*. Obtenido de <https://www.votoextranjero.mx/web/vmre/historico>
- Maldonado, C., & Casar, M. A. (2010). Formación de agenda y procesos de toma de decisiones: una aproximación desde la ciencia política. En M. Merino Huerta, *Problemas, decisiones y soluciones. Enfoques de política pública*. Fondo de Cultura Académica.
- Meza, O. (2018). Del plato a la boca se cae la sopa: evaluación de la consistencia en las intervenciones públicas subnacionales. *Evaluación de Políticas Subnacionales en México: Evalúa Jalisco*.
- Moore, M. H. (1995). *Creating Public Value Strategic Management in Government*. Harvard University Press.
- Nino, S. (1991). Los fundamentos del control judicial de Constitucionalidad. *Fundamentos y alcances del control judicial de constitucionalidad*.
- OEA. (1969). *Convención Americana sobre Derechos Humanos*. Obtenido de <https://www.oas.org/es/cidh/mandato/Basicos/convencion.asp>
- OEA. (2001). *Carta Democrática Interamericana*. Obtenido de https://www.oas.org/charter/docs_es/resolucion1_es.htm
- OEA. (2019). *Observando sistemas de justicia electoral: un manual para las Misiones de Observación Electoral de la OEA*. Obtenido de https://www.oas.org/es/sap/deco/Pubs/Manuales/Manual-para-Observaci%C3%B3n-Electoral-OEA_ajustes.pdf
- OEA. (12 de abril de 2022). *Informe preliminar de la misión de visitantes extranjeros en México*. Recuperado el 8 de diciembre de 2022. Obtenido de <https://www.oas.org/documents/spa/press/Informe-Preliminar-de-la-Mision-de-Visitantes-Extranjeros-en-Mexico-2022.pdf>

- Orozco, J. d. (2002). La participación política frente a los sistemas de justicia: de lo constitucional a lo electoral. *Revista IIDH*, 149-161.
- Ortiz, J. M. (septiembre de 2020). *Una decisión fundamental en favor de los migrantes*. Obtenido de Página electrónica de Nexos: <https://www.vozyvoto.com.mx/index.php/articulo/una-decision-fundamental-en-favor-de-los-migrantes>
- Pressman, J., & Wildavsky, A. (1973). *Implementation: how great expectations in Washington are dashed in Oakland ; or, why it's amazing that federal programs work at all, this being a saga of the Economic Development Administration as told by two sympathetic observers who seek to build mora*. Berkley: University of California Press.
- Quinche Ramirez, M., & Rivera Rugeles, J. C. (2010). El control judicial de las políticas públicas como instrumento de inclusión de los derechos humanos. *Vniversitas*, 113-138.
- Ramírez-de la Cruz, E. E., & Castillo-Salas, M. F. (2017). El caso de la línea 4 del metrobús y la gestión de redes colaborativas urbanas. *Economía, Sociedad y Territorio*, 145-169.
- Rodríguez, R. (2016). *Papel del juez constitucional: roles y casos resueltos por la Sala Superior del TEPJF*. Obtenido de https://www.te.gob.mx/sites/default/files/magistrados_cv/2016/11/participacion_mrrm_papel_juez_constitucional_rols_14075.pdf
- Rodríguez, R. (17 de noviembre de 2022). Entrevista al magistrado presidente del TEPJF Reyes Rodríguez Mondragón. (E. d. Ortiz Hernández, Entrevistador)
- Sanhueza, A. (2018). *Participación ciudadana en la gestión de políticas públicas*. Obtenido de Página web de la CEPAL: <https://comunidades.cepal.org/ilpes/es/grupos/noticia/andrea-sanhueza-participacion-ciudadana-en-la-gestion-de-politicas-publicas>
- Secretaría de Gobernación. (22 de agosto de 1996). *Decreto mediante el cual se declaran reformados diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Obtenido de Página del Diario Oficial de la Federación: https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_136_22ago96_ima.pdf

Tacher Contreras, D. (26 de diciembre de 2022). Entrevista con el especialista Daniel Tacher Contreras. (E. d. Ortiz, Entrevistador)

TEPJF. (1997). *Jurisprudencia 1/97*. Obtenido de Página web del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Dirección General de Jurisprudencia, Seguimiento y Consulta.:
<https://www.te.gob.mx/IUSEapp/tesisjur.aspx?idtesis=1/97&tpoBusqueda=S&sWord=Error,v%c3%ada>

TEPJF. (20 de febrero de 2019). *SUP-JDC-352/2018 y acumulado*. Obtenido de Página de internet del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación:
https://www.te.gob.mx/Informacion_judiccial/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-JDC-0352-2018.pdf

TEPJF. (17 de agosto de 2020). *SUP-REC-88/2020*. Obtenido de Página del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación:
https://www.te.gob.mx/EE/SUP/2020/REC/88/SUP_2020_REC_88-919807.pdf

TEPJF. (24 de marzo de 2021). *SUP-JDC-346/2021 y acumulados*. Obtenido de Página del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación:
https://www.te.gob.mx/Informacion_judiccial/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-JDC-0346-2021.pdf

TEPJF. (24 de febrero de 2021). *SUP-RAP-21/2021 y acumulados*. Obtenido de Página del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación:
https://www.te.gob.mx/Informacion_judiccial/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-RAP-0021-2021.pdf

TEPJF. (14 de octubre de 2021). *SUP-JDC-1076/2021 y acumulados*. Obtenido de Página del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación:
https://www.te.gob.mx/Informacion_judiccial/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-JDC-1076-2021.pdf

TEPJF. (30 de julio de 2022). *Portal de Consulta de medios de impugnación*. Obtenido de La justicia electoral como mecanismo eficaz para avanzar en la defensa y protección de los

derechos político-electorales de las personas migrantes: Reyes Rodríguez Mondragón:
<https://www.te.gob.mx/front3/bulletins/detail/4636/0>

TEPJF. (19 de agosto de 2022). *Reforma al Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, relativa a la creación de la nueva Defensoría Pública Electoral*. Obtenido de Página del Diario Oficial de la Federación:
https://www.te.gob.mx/defensoria/front/marco_juridico

Thury, V. (2016). Medidas cautelares y nuevas funciones del juez en la formulación de políticas públicas. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*.

Tokaji, D. P., & Hayward, A. R. (2011). The Role of Judges in Election Law. *University of Pennsylvania Law Review Online*. Obtenido de
https://scholarship.law.upenn.edu/penn_law_review_online/vol159/iss1/11/

Torres, E. Y. (8 de noviembre de 2022). Entrevista con la Diputada Migrante Elvia Yolanda Torres. (E. d. Ortiz Hernández, Entrevistador)

Weimer, D., & Vining, A. (2011). Towards Professional Ethics. En D. Weimer, & A. Vining, *Policy Analysis* (págs. 39-53). Longman.

Wooldridge, B., & Gooden, S. (2014). The Epic of Social Equity. *Administrative Theory & Praxis*, 222-234.

Xiaodong, L., Xiaoping, L., & Feng, F. (2019). Research on Citizen Participation in the Implementation of Public Policy in Big Data Age. *Journal of Physics: Conference Series*.

Anexos

Anexo 1. Tabla que integra las elecciones federales y locales desde que se reconoció el derecho al voto en el extranjero 2006-2023.

#	Elección	Año	Cargo de elección
1	PROCESOS FEDERALES	2006	Presidencia
2		2012	Presidencia
3		2018	Presidencia
4		2018	Senadurías
5		2021	Nayarit Senaduría Extraordinaria
6		2022	Proceso de Revocación de Mandato
7		2023	Tamaulipas Senaduría Extraordinaria
PROCESOS LOCALES			
	Entidad	Año	Cargo de elección
1	Aguascalientes	2016	Gubernatura
2		2022	Gubernatura
3	Baja California Sur	2015	Gubernatura
4		2021	Gubernatura
5	Chiapas	2012	Diputaciones Locales
6		2018	Gubernatura
7	Chihuahua	2021	Gubernatura
8	Ciudad de México	2012	Jefatura de Gobierno
9		2018	Jefatura de Gobierno
10		2021	Diputación Migrante
11	Coahuila	2017	Gubernatura
12	Colima	2015	Gubernatura
13		2016*	Gubernatura
14		2021	Gubernatura
15	Durango	2022	Gubernatura
16	Estado de México	2017	Gubernatura
17	Guanajuato	2018	Gubernatura

18	Guerrero	2021	Gubernatura
19	Jalisco	2018	Gubernatura
20		2018	DRP
21		2021	DRP
22	Michoacán	2007	Gubernatura
23		2011	Gubernatura
24		2015	Gubernatura
25		2021	Gubernatura
26	Morelos	2018	Gubernatura
27	Nayarit	2021	Gubernatura
28	Oaxaca	2016	Gubernatura
29		2022	Gubernatura
30	Puebla	2018	Gubernatura
31		2019*	Gubernatura
32	Querétaro	2021	Gubernatura
33	San Luis Potosí	2021	Gubernatura
34	Tamaulipas	2022	Gubernatura
35	Yucatán	2018	Gubernatura
36	Zacatecas	2016	Gubernatura
37		2021	Gubernatura

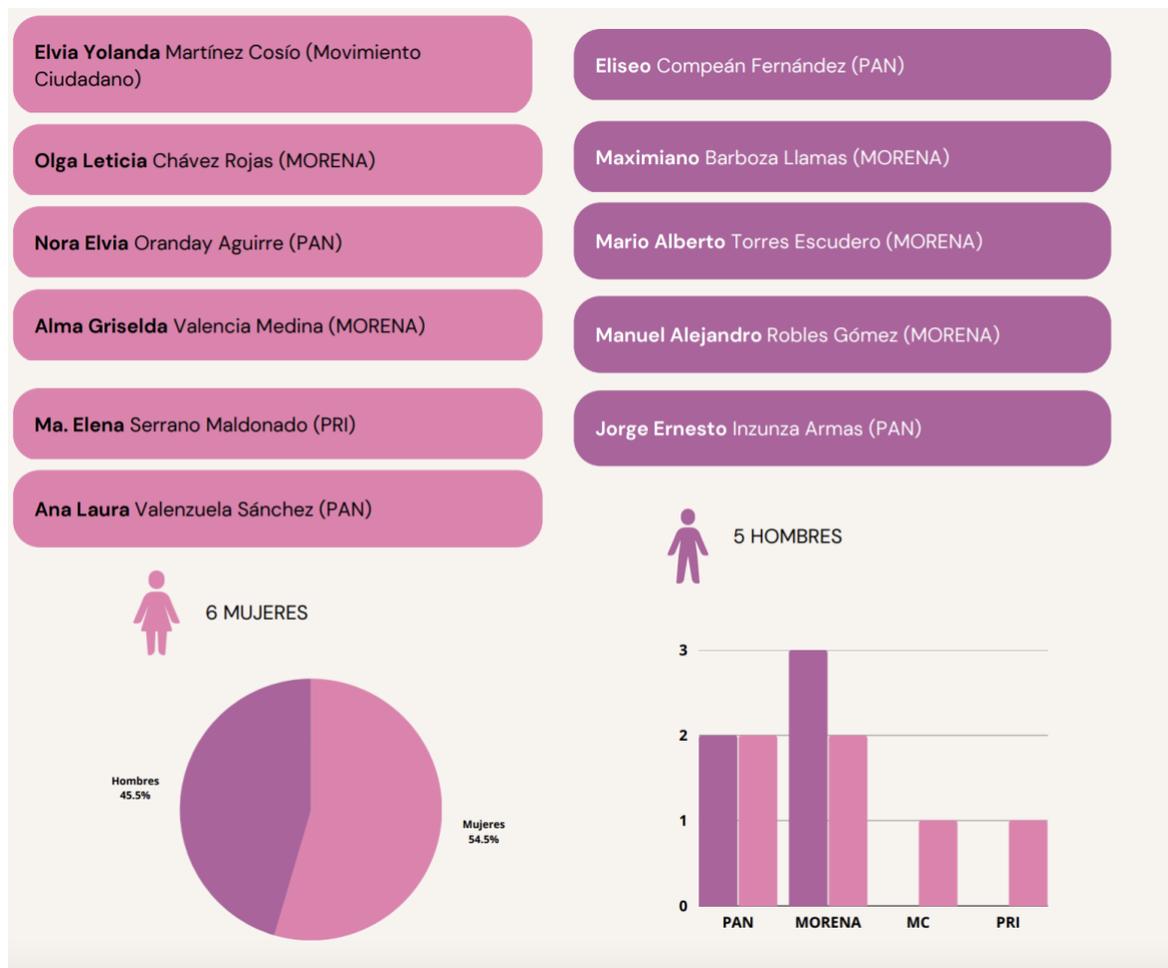
Fuente: Elaboración propia con información del INE. La cantidad de votos en cada elección puede ser consultada en la siguiente página: <https://www.votoextranjero.mx/web/vmre/historico>

Anexo 2. Entidades que reconocen en su normatividad local el voto desde el extranjero, desglosado por entidad y por año de reconocimiento.



Fuente: Elaboración propia con información del INE (INE-OVEME, 2023).

Anexo 3. Tabla con los nombres y partido por el cual fueron postulados las 11 diputadas y diputados migrantes, electos mediante el principio de representación proporcional, que integran actualmente la LXV Legislatura en la Cámara de Diputados.²³



Fuente: Elaboración propia con información del acuerdo **INE/CG1443/2021**, **SUP-REC1414/2021** e **INE/CG1474/2021**.

²³ Una vez transcurrida la jornada electoral, el 23 de agosto de 2021 el INE presentó el acuerdo **INE/CG1443/2021**²³, mediante el cual, posterior al cómputo total, se declaró la validez de la elección de diputaciones por el principio de representación proporcional y derivado de lo anterior, se asignaron, en un principio, 10 diputaciones migrantes por el principio de RP (INE, 2021). Sin embargo, con motivo de una impugnación, la Sala Superior del TEPJF dictó sentencia en el expediente **SUP-REC1414/2021 y Acumulados**, mediante la cual ordenó al INE modificar el Acuerdo **INE/CG1443/2021**. En consecuencia, el INE mediante el acuerdo **INE/CG1474/2021**, modificó las asignaciones por el principio de RP, por lo que se sumó una diputación migrante más, incluyendo así a la diputada **Ana Laura Valenzuela Sánchez** por el Partido Acción Nacional (INE, 2021).