

**JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS
DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES
DEL CIUDADANO**

EXPEDIENTE: SUP-JDC-894/2017

ACTOR: FRANCISCO ANTONIO ROJAS
CHOZA

AUTORIDAD RESPONSABLE: CONSEJO
GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL
ELECTORAL

MAGISTRADO PONENTE: FELIPE DE LA
MATA PIZAÑA

SECRETARIA: MARÍA CECILIA GUEVARA
Y HERRERA Y MÓNICA VALLADO
GONZÁLEZ

Ciudad de México, veinticinco de octubre de dos mil diecisiete.

Sentencia que **modifica** el Acuerdo relativo a la Estrategia de Capacitación y Asistencia Electoral, solo en la parte del Programa de Integración de Mesas Directivas de Casilla, para que no se excluya en automático de la insaculación al actor por tener doble nacionalidad, en caso de que salga sorteado su mes y la letra del alfabeto de su primer apellido.

Ello, porque se determina la **inaplicación** al caso concreto, de la porción normativa del artículo 83 apartado 1 inciso a), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, que establece que para integrar mesa directiva de casilla se requiere ser ciudadano *mexicano por nacimiento que no adquiriera otra nacionalidad*.

ÍNDICE

Glosario	2
I. Antecedentes	2
1. Acuerdo de Capacitación	2
2. Juicio ciudadano	3
3. Recepción y turno a ponencia	3
4. Radicación, admisión y cierre de instrucción.	3
II. Competencia	3
III. Procedencia	3
1. Forma	3
2. Oportunidad	4

3. Legitimación	4
4. Interés jurídico	4
5. Definitividad y firmeza	6
III. Estudio de fondo	6
1. Agravio	6
2. Pretensión y causa de pedir	7
3. Tesis de la decisión	7
4. Metodología de estudio	8
a) El derecho de acceso a la función electoral	8
b) La nacionalidad como categoría sospechosa	11
c) Test de proporcionalidad bajo escrutinio estricto	14
5. Conclusión.	18
6. Efectos	19
IV. Resuelve	19

GLOSARIO

Acuerdo de Capacitación	Acuerdo INE/CG399/2017, relativo a la Estrategia de Capacitación y Asistencia Electoral para el proceso electoral 2017-2018 y sus respectivos Anexos
Consejo General	Consejo General del Instituto Nacional Electoral
Constitución	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
CoIDH	Corte Interamericana de Derechos Humanos
Convención Americana	Convención Americana de Derechos Humanos
DOF	Diario Oficial de la Federación
INE	Instituto Nacional Electoral
Juicio ciudadano	Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano
LEGIPE	Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales
Ley de Medios	Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral
Ley Orgánica	Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación
MDC	Mesas Directivas de Casilla
OPLE	Organismo Público Local Electoral
Pacto Internacional	Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.
Sala Superior	Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
SCJN	Suprema Corte de Justicia de la Nación
TEPJF	Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

I. ANTECEDENTES

Del escrito de demanda, así como de las constancias que obran en autos se advierte lo siguiente:

1. Acuerdo de Capacitación. El cinco de septiembre¹, el Consejo General del INE aprobó el Acuerdo de Capacitación que incluye como anexo, el Programa de Integración de MDC.

¹ En adelante, salvo mención expresa, las fechas corresponden a dos mil diecisiete.

En el Programa de integración de MDC, entre otras cuestiones, se precisa que en cumplimiento al artículo 83 apartado 1 inciso a), de la LEGIPE, para la insaculación de ciudadanos que conformaran las MDC, se excluirá automáticamente, a la persona que, en su credencial para votar, tenga clave de elector, con código 87 u 88, porque se refiere a quienes ostentan doble nacionalidad o se naturalizaron mexicanos, respectivamente.

El Acuerdo de Capacitación, que contiene el Programa de Integración de MDC como anexo, se publicó en el DOF, el veintinueve de septiembre.

2. Juicio ciudadano. El dos de octubre, el actor, por su propio derecho, presentó en el INE, demanda de juicio ciudadano contra el citado Acuerdo y su Programa de integración de MDC.

3. Recepción y turno a ponencia. El seis de octubre se recibió en la Sala Superior, el escrito de demanda y sus constancias; el siete siguiente, la Magistrada Presidenta de este órgano acordó integrar el expediente **SUP-JDC-894/2017** y turnarlo a la ponencia del Magistrado Felipe de la Mata Pizaña, para los efectos del artículo 19, de la Ley de Medios.

4. Radicación, admisión y cierre de instrucción. En su momento, el Magistrado Instructor acordó radicar y admitir el presente asunto y declaró cerrada la instrucción.

II. COMPETENCIA

La Sala Superior es competente para resolver el presente medio de impugnación, porque fue promovido por un ciudadano por su propio derecho, contra determinaciones que atribuye al Consejo General, máximo órgano de dirección del INE, las cuales se relacionan con la integración de MDC para los procesos electorales federal y locales y,

respecto a ello, aduce la posible vulneración a un derecho político electoral de participación política².

III. PROCEDENCIA

El juicio ciudadano reúne los requisitos de procedencia³:

1. Forma. En la demanda, el actor precisa: **1)** su nombre; **2)** domicilio para oír y recibir notificaciones; **3)** la resolución impugnada; **4)** el órgano responsable; **5)** los hechos; **6)** los conceptos de agravio; **7)** ofrece medios de prueba, y **8)** asienta su firma autógrafa; es decir, se cumplen los requisitos formales previstos en el artículo 9 párrafo 1, de la Ley de Medios.

2. Oportunidad. El juicio se presentó oportunamente, porque las determinaciones impugnadas, el Acuerdo de Capacitación, que contiene el Programa de Integración de MDC como anexo, se publicó el veintinueve de septiembre en el DOF y la demanda se presentó el dos de octubre; es decir, dentro del plazo legal de cuatro días que indica la Ley de Medios⁴.

3. Legitimación. El juicio fue promovido por ciudadano, por su propio derecho, quien aduce vulneración a su derecho político-electoral de participar como funcionario de MDC⁵.

4. Interés jurídico. El actor reconoce que tiene doble nacionalidad⁶ y en términos del Acuerdo de Capacitación, en específico del Programa de integración de MDC (Anexo), se encuentra **actualmente**

² Conforme a lo previsto en los artículos 99 párrafos segundo y cuarto fracción V, de la Constitución; 184, 186 fracción III inciso c), y 189 fracción I inciso e), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; 79 párrafo 2, 80 párrafo 1 inciso f), y 83 párrafo 1 inciso a), de la Ley de Medios.

³ Lo anterior con fundamento en los artículos 4, 7, párrafo 2, 8, párrafo 1, 9, párrafo 1, 12, párrafo 1, incisos a) y b), 13, párrafo 1, inciso a), fracción II, de la Ley de Medios.

⁴ Conforme al artículo 8, de la Ley de Medios que indica el plazo de cuatro días; en relación con el diverso 7.1, de la misma ley, que precisa que en proceso electoral todos los días y horas son hábiles. Además, en un hecho notorio que el 8 de septiembre inició el proceso electoral federal.

⁵ Artículos 13 párrafo 1 inciso b) y 79 párrafo 1, de la Ley de Medios.

⁶ Según se desprende entre otros elementos que constan en el expediente, de su propia credencial para votar, que en la clave de elector tiene el número 88, que lo identifica como ciudadano con doble nacionalidad, así como su acta de nacimiento.

descartado, de forma automática, del proceso de insaculación de ciudadanos que conformaran MDC.

Lo anterior, porque el Programa de Integración de las MDC establece que, una vez sorteados, el mes y la letra del alfabeto del primer apellido de los ciudadanos que participarán en la conformación de las MDC⁷, se procederá a realizar la insaculación.

Ahora bien, para realizar dicha insaculación, las juntas y los consejos distritales electorales seleccionarán, con apoyo del sistema informático que contiene la lista nominal de electores⁸, al trece por ciento de los ciudadanos de cada sección⁹, los cuales serán capacitados, para finalmente designar a los funcionarios de casilla.

Cabe destacar que en el Programa de integración de MDC se especifica que para la insaculación se **excluye de manera automática** a las y los ciudadanos cuya credencial para votar contenga el número 87 u 88, que sirve para identificar a **aquellos con doble nacionalidad** o que se hayan naturalizado mexicanos.

Asimismo, el Programa precisa que la exclusión se fundamenta en el artículo 83 párrafo 1 inciso a), de la LEGIPE que señala, entre otros requisitos, para ser funcionario de casilla, el de ser mexicano por nacimiento que no adquiriera otra nacionalidad.

En esas circunstancias, dadas las características del diseño de Programa de Integración de MDC, es que se alega la existencia de una afectación real a la esfera de derechos político electorales del ciudadano, pues derivado de su característica de tener doble nacionalidad, no se le considera para ser insaculado y, por tanto, para ser seleccionado como funcionario de MDC, ya que el diseño del sistema, lo descarta actualmente.

⁷ Artículo 254, de la LEGIPE.

⁸ La **lista nominal** es la relación de ciudadanos que están inscritos en el padrón electoral y que cuentan con credencial para votar. La lista nominal que se usa para la insaculación es la generada al 31 de enero de 2018.

⁹ Esta selección del 13% de ciudadanos de cada sección, en ningún caso podrán ser menos de 50 personas. Artículo 254 párrafo 1 inciso b), de la LEGIPE.

Bajo estas consideraciones, una interpretación sistemática y funcional de los artículos 1º, 41 base V Apartado A segundo párrafo y 133, de la Constitución¹⁰, así como 1, 8, 23, y 25 inciso c), de la Convención Americana¹¹, y 2, 3, 25 inciso c) y 26 del Pacto Internacional¹², relacionados con el artículo 17 párrafo segundo¹³, de la Constitución, relativo al derecho de tutela judicial que implica, el acceso pleno a la justicia para privilegiar la solución del conflicto frente a formalismos procedimentales, siempre que no se afecte el debido proceso¹⁴; permite tener certeza del interés jurídico del actor, para promover el presente juicio ciudadano.

5. Definitividad y firmeza. También se cumplen estos requisitos de procedencia, porque en la legislación electoral federal no está previsto medio de impugnación alguno que se deba agotar previo a presentar el juicio ciudadano ante el TEPJF, y por el cual se pueda revocar, modificar o confirmar, los actos impugnados.

III. ESTUDIO DE FONDO

1. Agravio

¹⁰ Artículos de la **Constitución**: 1º (derecho a gozar de todos los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales), 41 base V Apartado A segundo párrafo (integración de MDC por ciudadanos) y 133 (Supremacía constitucional).

¹¹ Artículos de la **Convención Americana**: 1 (Compromiso del Estado de respetar los derechos y libertades reconocidos en la Convención Americana sin discriminación), 8 (garantías judiciales), 23 inciso c) [derecho político de acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas], y 25 (protección judicial)

¹² Artículos del **Pacto Internacional**: 2 (Compromiso de los Estados parte de respetar y garantizar a todos individuos sujetos a su jurisdicción los derechos humanos. En el párrafo 3 además se reconoce el derecho a un derecho efectivo), 3 (Garantía de igualdad), 25 inciso c) [derecho político, en igualdad de condiciones, a las funciones públicas] y 26 (Derecho a no ser discriminado).

¹³ El artículo **17 párrafo 2, de la Constitución**, reformado el 15 de septiembre de 2017, establece que: "...Siempre que no se afecte la igualdad entre las partes, el debido proceso u otros derechos en los juicios o procedimientos seguidos en forma de juicio, las autoridades deberán privilegiar la solución del conflicto sobre los formalismos procedimentales..."

Aunado a ello, la Sala Superior ha emitido diversos criterios respecto del alcance del principio pro persona, en su vertiente *pro actione*, como los de las Jurisprudencias 8/2015 y 9/2015, de rubros "INTERÉS LEGÍTIMO. LAS MUJERES LO TIENEN PARA ACUDIR A SOLICITAR LA TUTELA DEL PRINCIPIO CONSTITUCIONAL DE PARIDAD DE GÉNERO EN LA POSTULACIÓN DE CANDIDATURAS A CARGOS DE ELECCIÓN POPULAR", e "INTERÉS LEGÍTIMO PARA IMPUGNAR LA VIOLACIÓN A PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES. LO TIENEN QUIENES PERTENECEN AL GRUPO EN DESVENTAJA A FAVOR DEL CUAL SE ESTABLECEN". Consultables en la página de internet del TEPJF: www.te.gob.mx.

¹⁴ Que implica que ello es viable, cuando no se afecta la igualdad procesal o el estricto equilibrio entre las partes que intervienen en un asunto, para conocer, actuar, presentar sus medios de prueba y emitir sus alegatos.

El actor aduce que el artículo 83 apartado 1 inciso a), de la LEGIPE es inconstitucional e inconvencional y que, por consecuencia, lo es el Programa de integración de MDC, del Acuerdo de Capacitación, por lo que pide que se inapliquen.

Al respecto argumenta que:

- Se restringen sus derechos porque el Programa de Integración de MDC, automáticamente lo excluye de participar como funcionario electoral, por tener doble nacionalidad, lo que considera discriminatorio.
- El artículo 32, de la Constitución confiere la posibilidad de regular la nacionalidad; pero no de incluir restricciones contrarias a los derechos humanos.
- El artículo 83 apartado 1 inciso a), de la LEGIPE no supera el test de proporcionalidad, porque la integración de MDC con personas con doble nacionalidad vulnera la finalidad constitucional de limitar ciertos cargos por interés nacional y soberanía. Además, está sujeta a controles legales.
- La integración de MDC con ciudadanos con doble nacionalidad, privilegia la participación ciudadana y el principio de progresividad de los derechos.
- El asunto debe analizarse con un escrutinio estricto, acorde con criterio de la SCJN, de rubro: "CATEGORÍA SOSPECHOSA. SU ESCRUTINIO".

2. Pretensión y causa de pedir

La **pretensión** del actor es no ser discriminado por la exclusión automática de poder ser integrante de MDC y, para tal efecto, pide que se inaplique el artículo 83 apartado 1 inciso a), de la LEGIPE, en la

porción normativa que precisa que se requiere *ser mexicano por nacimiento que no adquiriera otra nacionalidad*.

En consecuencia, también pretende que se modifique, el Programa de integración de MDC, del Acuerdo de Capacitación, en la parte que descarta a los ciudadanos con doble nacionalidad.

La **causa de pedir** la sustenta en el hecho de que dicha disposición normativa y su aplicación al Programa de Integración de MDC restringe indebidamente el ejercicio de sus derechos político electorales de participar como funcionario casilla, ya que genera una situación de discriminación en su perjuicio, al hacer una distinción arbitraria.

En consecuencia, la **controversia** se puede plantear con el siguiente cuestionamiento: ¿Es razonable la restricción de excluir automáticamente al actor de la selección de integrantes de las MDC, por tener doble nacionalidad?

3. Tesis de la decisión

Es **fundado** el agravio, ya que la porción normativa del artículo 83 apartado 1 inciso a), de la LEGIPE conforme a la cual es un requisito para integrar MDC, que el ciudadano mexicano lo sea *por nacimiento sin tener otra nacionalidad*, constituye una restricción injustificada que vulnera los derechos político electorales del actor, así como el principio de igualdad y no discriminación.

Por tanto, procede declarar la inaplicación de dicha porción al caso concreto y, como consecuencia, modificar el Acuerdo de mérito, en lo relativo al Programa de Integración de MDC, solo para que no se excluya automáticamente al actor, del proceso de insaculación, por tener doble nacionalidad, en caso de que en el procedimiento salga sorteado su mes y su letra del alfabeto del primer apellido.

Ello, porque se determina la **inaplicación** al caso concreto, de la porción normativa del artículo 83 apartado 1 inciso a), de la Ley General

de Instituciones y Procedimientos Electorales, que establece que para integrar mesa directiva de casilla se requiere ser ciudadano *mexicano por nacimiento que no adquiriera otra nacionalidad*.

4. Metodología de estudio y justificación

Para justificar la decisión, el análisis del caso se realizará de la siguiente forma: a) precisión del derecho político-electoral que se vulnera que es el de acceso a la función electoral; b) estudio de la inaplicación, a partir de la nacionalidad como categoría sospechosa para imponer medidas legislativas restrictivas y, finalmente, c) aplicación del test de proporcionalidad bajo escrutinio estricto.

a) El derecho de acceso a la función electoral¹⁵

En la gama los derechos humanos, se encuentran los políticos que posibilitan la participación de los individuos en la vida pública del país. Los derechos políticos tienen como titulares a personas que cuentan con la calidad de ciudadanos¹⁶.

Dentro de esos derechos políticos, está el de tener acceso a las funciones públicas del país, derecho que, aunque no está plasmado expresamente en la Constitución con el sentido amplio que plantean algunos instrumentos internacionales¹⁷, puede integrarse directamente al sistema jurídico mexicano por incorporación de fuentes del derecho que los prevean, como los tratados internacionales.

Ello, porque a partir de la reforma al artículo 1º, de la Constitución, en materia de derechos humanos, se concretó la posibilidad de construir un bloque de derechos, por la integración de los contenidos en los tratados internacionales, convirtiéndose éstos, a la vez, en referentes

¹⁵ Un análisis similar, respecto del derecho político electoral vulnerado se sostuvo en la sentencia del recurso de revisión SUP-RAP-20/2017.

¹⁶ **Artículo 34, de la Constitución.** Son ciudadanos de la República los varones y las mujeres que, teniendo la calidad de mexicanos, reúnan, además, los siguientes requisitos: I. Haber cumplido 18 años, y II. Tener un modo honesto de vivir.

¹⁷ Acceso a las funciones en condiciones generales de igualdad.

de interpretación del derecho¹⁸, potenciando así, la protección de los mismos y de sus garantías.

De acuerdo a lo anterior, si un tratado internacional firmado por México regula el de acceso a las funciones públicas, se vuelve de inmediato en parte y extensión de la norma fundamental.

En el particular, el artículo 23 inciso c), de la Convención Americana contempla el derecho acceso las funciones públicas del país en condiciones generales de igualdad¹⁹.

Lo anterior, conlleva la obligación del Estado de garantizar con medidas positivas que toda persona, que formalmente sea titular de derechos políticos, tenga la oportunidad real para ejercerlos, lo que implica generar las condiciones y los mecanismos óptimos para dicho ejercicio efectivo, respetando el principio de igualdad y no discriminación.

De acuerdo a lo anterior, el derecho de acceso a las funciones públicas implica la oportunidad de incidir en asuntos públicos, como sucede cuando se ejerce la función electoral de integrar MDC para recibir el voto, el día de la jornada electoral.

Lo que se puede advertir del artículo 41 base V Apartado A párrafo segundo, de la Constitución donde se establece que la organización de las elecciones es una función estatal que se realiza a través del INE y de los organismos públicos locales, en los términos que establece la propia Constitución²⁰.

¹⁸ **Artículo 1º, de la Constitución.** En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece. Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

¹⁹ **Artículo 23, de la Convención Americana. Derechos Políticos**

1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades: ...c) de **tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas** de su país.

²⁰ Por su parte en **el artículo 5º cuarto párrafo, de la Constitución**, se establece que las funciones electorales tendrán carácter obligatorio y gratuito, pero serán retribuidas las que se realicen profesionalmente en los términos de la Constitución y las leyes correspondientes.

En cuanto al INE, en el referido Apartado A también se especifica que en la ley se determinará las reglas para la organización y funcionamiento de sus órganos y que tratándose de MDC se integrarán por ciudadanos.

Como se observa, el derecho humano de acceso a las funciones públicas, entre ellas, las electorales aunque tiene base constitucional su configuración es legal, en cuanto a que es en la ley, donde se precisan las calidades (circunstancias, condiciones, requisitos o términos) para su ejercicio por parte de los titulares²¹.

En ese sentido, en los artículos 81 y 82, de la LEGIPE, se establece la función y atribuciones de los integrantes de la MDC, los cuales por disposición constitucional, son los órganos electorales formados por ciudadanos²², facultados para recibir la votación y realizar el escrutinio y cómputo en cada una de las secciones electorales en que se dividan los distritos electorales y las demarcaciones electorales de las entidades de la República.

Las MDC como autoridad electoral tienen a su cargo, durante la jornada electoral, respetar y hacer respetar la libre emisión y efectividad del sufragio, garantizar el secreto del voto y asegurar la autenticidad del escrutinio y cómputo.

Las MDC se integran por un presidente, un secretario, dos escrutadores, y tres suplentes generales. En los procesos electorales en los que se celebre una o varias consultas populares, se designará un escrutador adicional quien será el responsable de realizar el escrutinio y cómputo de la votación que se emita en dichas consultas.

En los procesos en que se realicen elecciones federales y locales concurrentes en una entidad, se instalará una MDC única para ambos tipos de elección, que se integrará con un secretario y un escrutador adicionales, quienes tendrán las funciones para el ámbito local.

²¹ Artículo 23.2, de la Convención Americana refiere que la ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos ... exclusivamente, entre otras cosas, por razones de nacionalidad.

²² El citado artículo 41 base IV Apartado A segundo párrafo, de la Constitución.

Por su parte, de los artículos 84 a 88, de la LEGIPE se advierten tanto las atribuciones de la MDC en su conjunto (como instalar y clausurar la casilla, recibir la votación; efectuar el escrutinio y cómputo de la votación); como las particulares de cada integrante (el presidente por ejemplo, preside los trabajos de la mesa directiva y vela por el cumplimiento de la ley; el secretario levanta las actas de jornada electoral y recibe escritos de protesta; los escrutadores cuentan las boletas y votos y auxilian al presidente y secretario).

Además, en términos del artículo 89, de la LEGIPE, en cada MDC se pueden acreditar representantes de partido o de los candidatos independientes que vigilen el desarrollo de la jornada electoral.

Como puede advertirse es claro, que los integrantes de la MDC ejercen un derecho de participación política relevante a través del ejercicio de la función electoral al realizar actividades de control, garantía y protección del voto ciudadano.

No obstante, para el ejercicio de ese derecho, en el artículo 83 apartado 1, de la LEGIPE se establecen los requisitos que deben reunir los funcionarios de MDC, entre ellos, el que alude el actor, relativo a ser mexicanos por nacimiento que no adquieran otra nacionalidad.

b) La nacionalidad como categoría sospechosa²³

Al respecto, el actor señala que la exigencia del artículo 83 apartado 1 inciso a), de la LEGIPE que parte de ciertas características de la nacionalidad para integrar MDC, es una categoría sospechosa que puede contravenir lo dispuesto por la Constitución.

La categoría sospechosa es una distinción basada en alguno de los criterios enunciados en el último párrafo del artículo 1o. de la Constitución que se relaciona, entre otros supuestos, con el origen

²³ Un análisis similar, respecto a la categoría sospechosa se realizó en la sentencia del juicio ciudadano SUP-JDC-256/2017.

nacional y, por tanto, en principio no se encuentra prohibida su utilización, pero la Constitución exige su uso justificado y un escrutinio estricto.

En efecto, de conformidad con el referido artículo 1º, la igualdad y la no discriminación implica el derecho subjetivo de cualquier persona de ser tratada en la misma forma que las demás, aunado al correlativo deber jurídico que tienen las autoridades de garantizar trato idéntico a todas las personas ubicadas en las mismas circunstancias.

Así, queda prohibido todo tipo de práctica discriminatoria que atente contra la dignidad humana, o anule o menoscabe los derechos y libertades de los gobernados, como lo sería aquella práctica basada en la **categoría sospechosa** de la nacionalidad.

Por ello, la SCJN ha estimado que el texto constitucional únicamente prohíbe que se hagan diferencias arbitrarias que provoquen deterioro de los derechos humanos; esto es, se admiten distinciones fundadas en categorías sospechosas, pero se exige que sean razonables y objetivas²⁴.

Ahora bien, como se dijo, los requisitos que han de cumplir los ciudadanos que integren las MDC son de configuración legal, es decir, están a cargo del legislador secundario²⁵.

Entonces, es obligación del legislador ordinario fijar dichas exigencias para integrar los órganos donde, en principio, puede emplear en la formulación de la disposición normativa, categorías sospechosas, siempre y cuando ello se justifique.

²⁴ Véase la jurisprudencia del Pleno de la SCJN, de rubro: "PRINCIPIO DE IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN. ALGUNOS ELEMENTOS QUE INTEGRAN EL PARÁMETRO GENERAL". 10a. Época; Pleno; Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Libro 34, Septiembre de 2016, Tomo I; Pág. 112, número de registro: 2012594.

²⁵ El Artículo 41, base V, de la Constitución, en el Apartado A establece que en la ley se determinará las reglas para la organización y funcionamiento de [los] órganos del INE; y en el **Apartado B inciso a), numeral 4**, que corresponde al INE, **en términos de la** Constitución y las **leyes** designar, para los procesos electorales federales y locales, a los funcionarios de sus mesas directivas; por su parte el artículo Segundo Transitorio refiere que corresponde al Congreso de la Unión expedir ...II. La ley general que regule los procedimientos electorales: a) La celebración de elecciones federales y locales ...

Dicha lectura, en principio, es armónica con el artículo 23 párrafo 2, de la Convención Americana conforme a la cual, tratándose de derechos políticos, los Estados pueden regular, a través de leyes, en sentido formal y material²⁶, el ejercicio de este derecho, por las razones exclusivas que enumera, entre ellas, la nacionalidad²⁷.

La permisión de establecer restricciones o distinciones con base en categorías sospechosas forma parte del ejercicio de libertad de configuración legislativa, sin embargo, como se indicó, no es una libertad irrestricta del legislador, por el contrario, está delimitada por los mandatos constitucionales y los derechos humanos²⁸, y exige que su utilización se justifique de forma robustecida.

Así, por lo que hace al control de su regularidad constitucional por parte de los órganos competentes, como lo es este TEPJF, el empleo de dichos factores impone la obligación de efectuar un escrutinio estricto de la medida legislativa²⁹.

c) Test de proporcionalidad en sentido estricto

El test de proporcionalidad como método interpretativo para valorar la proporción de las restricciones legales a los derechos humanos, tiene sustento en el ámbito de libertad del ejercicio de esos derechos, lo cual implica para el Estado el deber correlativo consistente en tutelarlos y

²⁶ La ColDH ha resuelto que la expresión "leyes" usada en ese precepto convencional no debe entenderse solamente como una norma en sentido material —con ciertas características de generalidad, abstracción e impersonalidad— sino también en sentido formal, esto es, emanada del Poder Legislativo electo democráticamente y promulgada por el Ejecutivo. Véase La Expresión "Leyes" en el Artículo 30 de la Convención Americana. Opinión Consultiva OC-6/86 del 9 de mayo de 1986. Serie A No. 6, párrs. 27 y 30. Así mismo véase Corte IDH. Caso Castañeda Gutman Vs. México. Sentencia de 6 de agosto de 2008. Serie C No. 184, párr. 172.

²⁷ Artículo 23, Derechos Políticos, de la Convención Americana:

1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades: ...

c) de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

2. La ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal.

²⁸ Al respecto, véase la jurisprudencia del Pleno de la SCJN, de rubro: "LIBERTAD DE CONFIGURACIÓN LEGISLATIVA DE LOS CONGRESOS ESTATALES. ESTÁ LIMITADA POR LOS MANDATOS CONSTITUCIONALES Y LOS DERECHOS HUMANOS". 10a. Época; Pleno; Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Libro 34, Septiembre de 2016, Tomo I; Pág. 52, número de registro: 2012593.

²⁹ De conformidad con la jurisprudencia del Pleno de la SCJN, de rubro: "CATEGORÍA SOSPECHOSA. SU ESCRUTINIO". 10a. Época; Pleno; Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Libro 34, Septiembre de 2016, Tomo I; Pág. 8, número de registro: 2012589.

evitar injerencias excesivas de los órganos de autoridad en el ámbito de los derechos del gobernado.

Conforme a este test, para que la restricción sea proporcional debe tener un fin legítimo sustentado constitucionalmente. Así, una vez que se esclarece la existencia de ese objetivo constitucional, se debe ponderar si la restricción es necesaria, idónea y proporcional para lograrlo.

En caso de no cumplir esos requisitos, la restricción resultará desproporcionada, por ende, inconstitucional y contraria a lo establecido en los tratados internacionales suscritos por el Estado Mexicano en materia de derechos humanos.

En este sentido, en el supuesto de que no se advierta la existencia de un fin legítimo reconocido constitucionalmente, o en caso de que la restricción en el ejercicio de un derecho fundamental no sea proporcional, razonable e idónea, no se debe aplicar y es necesario optar por aquella que sea conforme a las reglas y principios constitucionales para la solución de la controversia.

Precisado el método interpretativo idóneo para valorar una limitante al ejercicio de un derecho humano, se plasma la porción del artículo 83 párrafo 1 inciso a), de la LEGIPE a la cual se aplicará:

Artículo 83.

1. Para ser integrante de mesa directiva de casilla se requiere:

a) Ser ciudadano mexicano por nacimiento **que no adquiera otra nacionalidad ...**

Como se adelantó, la porción normativa impugnada es **inconstitucional**.

Lo anterior, porque si bien, se trata de un aspecto sobre el cual el legislador ordinario cuenta con libertad de configuración, esta debe ser apegada al principio de proporcionalidad, conforme a la naturaleza del derecho político electoral cuyo ejercicio se pretende restringir, a fin de no vulnerar el principio de igualdad y no discriminación.

Por tanto, para justificar la determinación, esta Sala Superior procede a realizar el examen de proporcionalidad de la norma cuestionada, a fin de verificar si el requisito materia de análisis, que es exigido para integrar la MDC supera o no el control de constitucionalidad en materia electoral.

Fin constitucional legítimo perseguido con la medida

Como se dijo, el primer paso es analizar si la restricción impuesta para integrar MDC, relativa a que el ciudadano mexicano no tenga doble nacionalidad, tiene un fin constitucional legítimo.

En ese sentido, debe tenerse presente que una de las principales garantías constitucionales es el pleno goce de los derechos humanos, a través de la interpretación más favorable, a fin de potenciar o ampliar su ejercicio y la más limitada cuando haya que acotarlos o restringirlos.

La propia Constitución, como ya se dijo, reconoce el derecho humano de participación política de los ciudadanos en igualdad de condiciones [artículo 23 inciso c), de la Convención Americana]. Asimismo, para el ejercicio de la función pública de integrar MDC únicamente precisa que deben ser conformadas por ciudadanos [artículo 41, base V, Apartado A, segundo párrafo de la Constitución).

En ese tenor, se tiene entonces que la limitación legal de obligar a que los ciudadanos que pretendan ser funcionarios de casilla sean mexicanos por nacimiento sin que adquieran otra nacionalidad, no encuentra armonía con el dispositivo constitucional (tratado internacional).

Ello, porque el artículo 32³⁰, de la Constitución que, en todo caso, permite regular el ejercicio de los derechos de las personas con doble

³⁰ **Artículo 32, de la Constitución.** La Ley regulará el ejercicio de los derechos que la legislación mexicana otorga a los mexicanos que posean otra nacionalidad y establecerá normas para evitar conflictos por doble nacionalidad. El ejercicio de los cargos y funciones para los cuales, por disposición de la presente Constitución, se requiera ser mexicano por nacimiento, se reserva a quienes tengan esa calidad y no adquieran otra nacionalidad. Esta reserva también será aplicable a los casos que así lo señalen otras leyes del Congreso de la

nacionalidad y reserva determinados cargos y funciones para los mexicanos por nacimiento que no adquieran otra nacionalidad, no resulta aplicable a este asunto.

Lo anterior porque, aunque en términos del artículo 1º constitucional, podría considerarse, en principio, una restricción válida al ejercicio de los derechos humanos; lo cierto es que no está referida al derecho de acceso a las funciones electorales, sino al ejercicio de determinados cargos y funciones del servicio público.

La diferencia entre servicio público y función electoral, se deriva de los artículos 5º³¹, 108 y 127, de la Constitución donde se advierten las características y particularidades de cada uno.

Así se tiene, que los servicios públicos sólo podrán ser obligatorios, en los términos que establezcan las leyes respectivas, el de las armas y los jurados, así como el desempeño de los cargos concejiles y los de elección popular, directa o indirecta. Ahora bien, los servidores públicos³² son aquellos que reciben una **remuneración adecuada e irrenunciable por el desempeño de su función, empleo, cargo o comisión**³³, que deberá ser proporcional a sus responsabilidades³⁴,

Unión. En tiempo de paz, ningún extranjero podrá servir en el Ejército, ni en las fuerzas de policía o seguridad pública. Para pertenecer al activo del Ejército en tiempo de paz y al de la Armada o al de la Fuerza Aérea en todo momento, o desempeñar cualquier cargo o comisión en ellos, se requiere ser mexicano por nacimiento. Esta misma calidad será indispensable en capitanes, pilotos, patrones, maquinistas, mecánicos y, de una manera general, para todo el personal que tripule cualquier embarcación o aeronave que se ampare con la bandera o insignia mercante mexicana. Será también necesaria para desempeñar los cargos de capitán de puerto y todos los servicios de practica y comandante de aeródromo.

³¹ Artículo 5º **párrafo cuarto, de la Constitución**: En cuanto a los servicios públicos, sólo podrán ser obligatorios, en los términos que establezcan las leyes respectivas, el de las armas y los jurados, así como el desempeño de los cargos concejiles y los de elección popular, directa o indirecta. Las funciones electorales y censales tendrán carácter obligatorio y gratuito, pero serán retribuidas aquellas que se realicen profesionalmente en los términos de esta Constitución y las leyes correspondientes. Los servicios profesionales de índole social serán obligatorios y retribuidos en los términos de la ley y con las excepciones que ésta señale.

³² De los tres niveles de gobierno, de sus entidades y dependencias, así como de sus administraciones paraestatales y paramunicipales, fideicomisos públicos, instituciones y organismos autónomos, y cualquier otro ente público,

³³ **Artículo 127, de la Constitución**. Los servidores públicos ..., recibirán una remuneración adecuada e irrenunciable por el desempeño de su función, empleo, cargo o comisión, que deberá ser proporcional a sus responsabilidades. Dicha remuneración será determinada anual y equitativamente en los presupuestos de egresos correspondientes ...

³⁴ El artículo 108 de la Constitución, refiere como **servidores públicos** a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial de la Federación, los funcionarios y empleados, y, en general toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal y precisa que estarán sujetos a responsabilidades.

además de estar sujetos al régimen atinente (de responsabilidades) en los términos de la propia Constitución y las leyes correspondientes.

Por su parte, las **funciones electorales**³⁵ al igual que las censales, **tienen carácter obligatorio y gratuito**, y solo son retribuidas aquéllas que se realicen profesionalmente en los términos de esta Constitución y las leyes correspondientes³⁶.

Además, de ello, en todo caso la restricción del artículo 32, de la Constitución, como lo ha determinado el Pleno de la SCJN, no es para cualquier servicio público sino para los que sean **estratégicos y prioritarios**, pues de lo contrario sería una distinción discriminatoria para el acceso a empleos públicos de quienes no estén en el supuesto de ser mexicanos por nacimiento, lo que vulneraría el principio de igualdad y no discriminación³⁷.

Lo que se refuerza, con la propia exposición de motivos de la reforma a dicho artículo 32, donde, en su momento, se especificó que las restricciones ahí contenidas respecto al ejercicio de ciertos cargos públicos solo para mexicanos por nacimiento que no adquirieran otra nacionalidad, se debía a cuestiones de preservación del interés nacional, respecto a quienes mantienen una situación ambivalente, al tener deberes jurídicos y morales con más de un Estado, respecto de cargos relacionados con la **soberanía, la independencia y la seguridad del Estado**³⁸.

³⁵ En el artículo **36 fracción VII, de la Constitución** se establece como una obligación del ciudadano desempeñar, entre otras, las funciones electorales y las de jurado.

³⁶ Por ejemplo, en términos de los artículos 41 y 108, de la Constitución, la función de Consejero Electoral del INE es remunerada y sujeta a responsabilidades y, por ello, acaba teniendo la calidad de servicio público. Por otro lado, están también los cargos de consejeros locales y distritales del INE, tal como se planteó en la sentencia del SUP-JDC-1882/2016, consultable en la página de internet del TEPJF: www.te.gob.mx

³⁷ Véase, por ejemplo, la acción de inconstitucionalidad 40/2012.

³⁸ Para aclarar, a qué cargos públicos se refería la reforma se propusieron modificaciones a la Ley Orgánica de la Armada de México, a la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanas, al Código de Justicia Militar, a la Ley del Servicio Militar, a la Ley de Navegación y a la Ley de Aviación Civil, entre otras, y se especificó que también incluía, en ese momento, los cargos de Ministros, Magistrados del Tribunal Electoral, cargos directivos en el Instituto Federal Electoral, entre otros. Así también, se propusieron modificaciones al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) de 1997, que dado el contexto histórico también incluía el tema de los funcionarios de MDC, sin embargo, debe tenerse presente que

De ahí, que la restricción prevista en la porción normativa del artículo 83 apartado 1 inciso a), de la LEGIPE, **no tenga un fin constitucional legítimo.**

Ya que no hay una justificación para su implementación en el procedimiento de selección para la integración de las MDC, porque las actividades de las mismas, si bien son relevantes para la democracia y protegen la decisión del electorado el día de la jornada; no resultan ser actividades de áreas estratégicas o prioritarias para el país, que impacten en su seguridad, soberanía e interés nacional.

Lo anterior, sobre todo, porque la MDC, como se dijo, es un órgano colegiado que realiza una actividad común de instalar, recibir la votación y realizar el escrutinio y cómputo de los votos de casilla para después remitirlos al Consejo electoral y, a la vez, donde cada integrante realiza diferentes tareas que se complementan, las cuales, además, son vigiladas por los propios integrantes de la MDC, por los órganos del INE como los Consejos distritales, locales y el Consejo General, y por los representantes generales y acreditados ante las MDC de partidos políticos y candidatos independientes³⁹, así como los observadores electorales⁴⁰.

dicho Código fue abrogado por el COFIPE de 2008 y que la ley electoral vigente es la LEGIPE, que derivó de la reforma constitucional electoral de 2014.

³⁹ **Artículo 260, de la LEGIPE.** 1. La actuación de los representantes generales de los partidos y de Candidatos Independientes estará sujeta (entre otras) a las normas siguientes: ...g) En todo tiempo podrán presentar escritos de incidentes que se susciten durante el desarrollo de la jornada electoral, pero sólo podrán presentar escritos de protesta al término del escrutinio y cómputo cuando el representante de su partido político ante la mesa directiva de casilla no estuviere presente, y h) Podrán comprobar la presencia de los representantes de su partido político en las mesas directivas de casilla y recibir de ellos los informes relativos a su desempeño. **Artículo 261.** 1. Los representantes de los partidos políticos y de Candidatos Independientes debidamente acreditados ante las mesas directivas de casilla tendrán los siguientes derechos: a) Participar en la instalación de la casilla y contribuir al buen desarrollo de sus actividades hasta su clausura. Tendrán el derecho de observar y vigilar el desarrollo de la elección; ... c) Presentar escritos relacionados con incidentes ocurridos durante la votación; d) Presentar al término del escrutinio y del cómputo escritos de protesta; e) Acompañar al presidente de la mesa directiva de casilla, al consejo distrital correspondiente, para hacer entrega de la documentación y el expediente electoral, y f) Los demás que establezca esta Ley. 2. Los representantes vigilarán el cumplimiento de las disposiciones de esta Ley y deberán firmar todas las actas que se levanten, pudiéndolo hacer bajo protesta con mención de la causa que la motiva.

⁴⁰ **Artículo 217 i) y j), de la LEGIPE.** Los observadores electorales podrán presentarse el día de la jornada electoral con sus acreditaciones e identificaciones en una o varias casillas, así como en el local de los Consejos correspondientes, pudiendo observar los siguientes actos: I. Instalación de la casilla; II. Desarrollo de la votación; III. Escrutinio y cómputo de la votación en la casilla; IV. Fijación de resultados de la votación en el exterior de la casilla; V. Clausura de la

Es decir, existe una serie de controles administrativos y, en su caso, jurisdiccionales⁴¹, que tienden a que la designación y actuación de los funcionarios de MDC sea la óptima, a fin de evitar cualquier afectación a la soberanía popular (manifestada a través de los ciudadanos que ejercen su voto el día de la jornada y que es recibido por los funcionarios de MDC).

Así las cosas, al implementar una limitante para integrar MDC, como la de ser ciudadano mexicano por nacimiento sin tener otra nacionalidad, se genera una distinción discriminatoria que restringe el ejercicio del derecho de participación política constitucionalmente reconocido e inhibe la participación ciudadana, en lugar de potenciar su ejercicio.

Por las razones expuestas, al no tener un fin constitucional legítimo, es que no se justifica la porción normativa analizada y, por tanto, resulta inconstitucional.

5. Conclusión

Es inconstitucional la porción normativa del artículo 83 apartado 1 inciso a), de la LEGIPE, relativa a que para la integración de MDC el ciudadano debe *ser mexicano por nacimiento que no adquiriera otra nacionalidad*, por tanto, se determina su inaplicación al caso. En ese sentido, no se puede excluir en automático de la insaculación de integrantes de MDC, al actor por tener doble nacionalidad, en caso que su mes y letra del primer apellido salga sorteado.

6. Efectos

Al haber resultado fundado el agravio del actor relativo a la inconstitucionalidad, al caso concreto, de la referida porción normativa 83 inciso a), de la LEGIPE, lo precedente es:

casilla; VI. Lectura en voz alta de los resultados en el consejo distrital, y VII. Recepción de escritos de incidencias y protesta; j) Los observadores podrán presentar, ante la autoridad electoral, informe de sus actividades en los términos y tiempos que para tal efecto determine el Consejo General. En ningún caso, los informes, juicios, opiniones o conclusiones de los observadores tendrán efectos jurídicos sobre el proceso electoral y sus resultados.

⁴¹ Medios de impugnación electorales ante las autoridades electorales competentes.

- Declarar la inaplicación al caso concreto, de la porción normativa del artículo 83 apartado 1 inciso a), de la LEGIPE, que establece que para la integración de MDC, el ciudadano debe ser mexicano por nacimiento que no adquiriera otra nacionalidad.
- Modificar el Acuerdo de Capacitación, respecto del Programa de Integración de MDC, para que no se excluya en automático de la insaculación al actor, cuya credencial para votar tiene clave de elector con el código 87, que lo identifica como ciudadano con doble nacionalidad. Esto en caso de que en el procedimiento salga sorteado su mes y la letra del alfabeto de su primer apellido.

Para tal efecto el Consejo General del INE deberá prever las medidas pertinentes e informar a la Sala Superior de las mismas, acorde a las etapas procedimentales de la selección de funcionarios de casilla.

- Informar a la SCJN, la inaplicación al caso, de la referida porción normativa.

Por lo expuesto y fundado se

IV. RESUELVE

PRIMERO. Se **modifica** el Acuerdo de Capacitación, respecto al Programa de integración de mesas directivas de casilla, para que no se excluya en automático de la insaculación, al actor por tener doble nacionalidad, en los términos expuestos en la sentencia.

SEGUNDO. Se determina la **inaplicación** al caso concreto, de la porción normativa del artículo 83 apartado 1 inciso a), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, acorde con lo precisado en la sentencia.

TERCERO. **Infórmese** a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la inaplicación, al caso concreto, de la disposición legal referida.

NOTIFÍQUESE como corresponda.

En su oportunidad, archívese el presente expediente como asunto concluido y, en su caso, hágase la devolución de la documentación exhibida.

Así, por **unanimidad** de votos, lo resolvieron la Magistrada y Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con la ausencia de la Magistrada Mónica Aralí Soto Fregoso y el Magistrado José Luis Vargas Valdez. La Secretaria General de Acuerdos da fe.

MAGISTRADA PRESIDENTA

JANINE M. OTÁLORA MALASSIS

MAGISTRADO

FELIPE DE LA MATA PIZAÑA

MAGISTRADO

**FELIPE ALFREDO FUENTES
BARRERA**

MAGISTRADO

**INDALFER INFANTE
GONZALES**

MAGISTRADO

**REYES RODRÍGUEZ
MONDRAGÓN**

SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS

MARÍA CECILIA SÁNCHEZ BARREIRO