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

EXPEDIENTE: SUP-JDC-421/2018

ACTOR: FRANCISCO ANTONIO ROJAS CHOZA

AUTORIDAD RESPONSABLE: CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

MAGISTRADO PONENTE: JOSÉ LUIS VARGAS VALDEZ

SECRETARIO: CARLOS VARGAS BACA

COLABORÓ: KARLA GIOVANNA CUEVAS ESCALANTE

Ciudad de México, a veintitrés de agosto de dos mil dieciocho.

S E N T E N C I A:

Que dicta Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación por la que **se inaplica** el artículo 100, párrafo 2, inciso a), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales[1], y en consecuencia **se revoca** en la parte impugnada el acuerdo INE/CG652/2018 del Consejo General[2] del Instituto Nacional Electoral[3], relativo a la convocatoria para la designación de las y los consejeros electorales de los órganos públicos locales[4], en particular, del Estado de Aguascalientes, por los siguientes razonamientos.

---

[1] En lo posterior Ley Electoral o LEGIPE.

[2] En lo sucesivo Consejo General.

[3] En lo posterior INE.

[4] En adelante OPLEs.

Í N D I C E

R E S U L T A N D O:....2
C O N S I D E R A N D O:....4
PRIMERO. Jurisdicción y competencia....4
SEGUNDO. Improcedencia....4
TERCERO. Procedencia....7
CUARTO. Estudio de fondo....8
A) Resumen de Agravios....8
B) Cuestión a dilucidar....9
C) La nacionalidad....10
D) Derechos y principios presuntivamente trastocados....15
1) Integrar autoridades electorales....15
2) Derecho al Trabajo....16
3) Derecho al desarrollo personalidad....19
4) Principio de igualdad y no discriminación....21
E) Test de proporcionalidad....23
1) Finalidad....24
2) Idoneidad....32
3) Necesidad....34
QUINTO. Efectos....39
R E S U E L V E:....40

R E S U L T A N D O:

1. **PRIMERO. Antecedentes.** De lo narrado en la demanda y de las constancias que obran en autos, se advierte lo siguiente:

2. **A) Primer Juicio ciudadano SUP-JDC-894/2017.** El veinticinco de octubre de dos mil diecisiete, esta Sala Superior determinó la **inaplicación** al caso concreto, de la porción normativa del artículo 83, numeral 1, inciso a), de la Ley Electoral, que establece que para integrar la mesa directiva de casilla se requiere ser ciudadano *mexicano por nacimiento que no adquiera otra nacionalidad*, al estimar que constituye una restricción injustificada que vulnera los derechos políticos-electorales del actor. Además, se consideró que no tiene un fin constitucional legítimo, tal restricción respecto de los integrantes de las mesas directivas de casilla cumplen una función

electoral, obligatoria y gratuita, cuyas actividades no resultan ser de áreas estratégicas que impacten en la seguridad, soberanía o interés nacional.

3. **B) Convocatoria.** El dieciocho de julio de dos mil dieciocho[5], el Consejo General aprobó el acuerdo identificado con la clave INE/CG652/2018[6], relativo a las convocatorias para la designación de las y los consejeros electorales de los OPLEs, entre otros, del Estado de Aguascalientes.

4. **SEGUNDO. Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano.** El veinticuatro de julio, el actor promovió el presente juicio en contra de la convocatoria relatada en el punto que antecede, manifestando que a su parecer dicha convocatoria trasgrede sus derechos humanos relativos al acceso a la integración de autoridades electorales, de trabajo, igualdad y no discriminación.

5. **TERCERO. Registro y turno a ponencia.** El veintiocho de julio, la Magistrada Presidenta de esta Sala Superior acordó integrar el expediente **SUP-JDC-421/2018** y turnarlo a la ponencia del Magistrado José Luis Vargas Valdez, para los efectos señalados en el artículo 19 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.[7]

6. **CUARTO. Trámite.** En su oportunidad el Magistrado Instructor radicó, y admitió a sustanciación el expediente de mérito, asimismo, declaró cerrada la instrucción, quedando los autos en estado de dictar sentencia, y

---

[5] Salvo mención expresa todas las fechas corresponden a dos mil dieciocho.

[6] Consultable en la página institucional: https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/97061/CGor201807-18-ap-13.pdf.

[7] En adelante Ley de Medios.

C O N S I D E R A N D O:

PRIMERO. Jurisdicción y competencia

7. Esta Sala Superior tiene jurisdicción y es competente para conocer y resolver el presente juicio, de conformidad con los artículos 17; 41, párrafo segundo, base VI, y 99, párrafo cuarto, fracción V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos[8]; 184; 186; fracción III, inciso c), y 189, fracción I, inciso e), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; 3, párrafo 2, inciso c); 79, 80, párrafo 1, inciso f), y 83, párrafo 1, inciso a), de la Ley de Medios, así como en lo establecido en la jurisprudencia de rubro: **"COMPETENCIA. CORRESPONDE A LA SALA SUPERIOR DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN CONOCER DE LAS IMPUGNACIONES RELACIONADAS CON LA INTEGRACIÓN DE LAS AUTORIDADES ELECTORALES DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS".**[9]

8. Lo anterior, porque se trata de un juicio ciudadano promovido para impugnar un acto por quien considera que indebidamente se afecta su derecho para integrar el OPLE del Estado de Aguascalientes.

SEGUNDO. Improcedencia

9. Se desestima el supuesto de improcedencia invocado por la autoridad responsable previsto en el artículo 10, numeral 1, inciso b), de la Ley de Medios, consistente en la interposición extemporánea de la demanda de marras.

10. Ello, ya que la responsable señala que el acto combatido fue dado a conocer el dieciocho de julio, por lo que el plazo transcurrió del diecinueve al veintidós de julio, siendo que la demanda fue

---

[8] En lo sucesivo Constitución federal.

[9] **Jurisprudencia 3/2009**, consultable en "Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación", Año 2, Número 4, 2009, páginas 13 a 15.

presentada hasta el veinticuatro siguiente, es decir, fuera del plazo establecido en la Ley.

11. Cabe precisar que, la Ley de Medios en su artículo 8 establece que los medios de impugnación deberán presentarse dentro de los cuatro días contados a partir del día siguiente a aquel en que tenga conocimiento del acto controvertido.

12. Asimismo, la referida ley en el arábigo 7, dispone la distinción para el cómputo de los plazos, de tal forma que prevé que durante los procesos electorales todos los días y horas son hábiles, mientras que durante los periodos intraprocesales deberán computarse únicamente los días hábiles.

13. Esta Sala Superior ha razonado con anterioridad que, tal distinción atiende a que el proceso electoral se rige por, entre otros principios el de definitividad, lo que conlleva que los actos emitidos por las autoridades electorales van adquiriendo definitividad y firmeza una vez concluida la etapa en la que se produjeron, dando paso a la siguiente, a efecto de brindar certeza respecto a la validez de dichos actos, sin que exista la posibilidad jurídica de anularlos y retroceder así a una etapa previa.

14. De tal forma que, la finalidad de la norma atiende a la resolución pronta de las controversias planteadas, en atención a la brevedad y fatalidad que caracteriza a los plazos que rigen las etapas de los referidos procesos electorales, reduciendo de esta manera el riesgo de que los actos cuya legalidad se cuestiona adquieran firmeza antes resolver las impugnaciones de mérito.

15. Ahora bien, no pasa desapercibido que la emisión del acto controvertido es coincidente con la temporalidad con el desarrollo de los procesos electorales federales y locales. Sin embargo, esta Sala Superior considera que en el caso que nos ocupa, el acto reclamado no está vinculado a éste, pues, versa sobre la convocatoria para integrar los consejos generales de diversos OPLEs, entre ellos, el del Estado de Aguascalientes.

16. Lo anterior, en virtud que se trata de un acto emitido con anterioridad al inicio del proceso electoral estatal de Aguascalientes, que será a más tardar siete de octubre, y en éste se elegirán once alcaldías.[10]

17. Además, en una interpretación *pro personae* a efecto de garantizar el acceso a la justicia consagrado en el artículo 17 de la Constitución federal, en relación con los artículos 8 de la Convención Americana de los Derechos Humanos, 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, así como 8 y 10 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos[11], se estima que el cómputo de los plazos deba realizarse considerando únicamente los días hábiles, y en consecuencia que la promoción de la demanda que nos ocupa haya sido dentro del plazo legal, conforme al siguiente cuadro esquemático.

Fecha	18 julio	19 julio	20 julio	21 julio	22 julio	23 julio	24 julio
Acto	Se dio a conocer el acto	Día 1	Día 2	Sábado Inhábil	Domingo Inhábil	Día 3	Día 4 Feneció el término. Se presentó la demanda.

18. Como se advierte del cuadro esquemático anterior, la demanda fue presentada en la fecha en que concluyó el plazo para presentar el

[10] Acuerdo aprobado el dos de agosto por la Comisión de Vinculación de OPLEs.

[11] En tales que en su conjunto refieren que toda persona tendrá derecho a ser oída públicamente y con las debidas garantías por un tribunal competente, independiente e imparcial.

medio de impugnación, al descontar los días inhábiles, por consiguiente, se considera que el presente juicio fue promovido dentro del plazo establecido en el artículo 8 de la Ley de Medios.

19. Criterio similar se ha sostenido al resolver los medios de impugnación con claves SUP-JDC-2192/2014, SUP-JDC-2425/2014, y SUP-RAP-516/2017.

TERCERO. Procedencia

20. Se tienen por satisfechos los requisitos de procedencia previstos en los artículos 7, párrafo 1; 8; 9, párrafo 1; 13, párrafo 1; y 79, de la Ley de Medios, en los términos siguientes:

21. **I. Forma.** La demanda se presentó por escrito ante la Oficialía de Partes Común del INE, en la que consta el nombre del actor y su firma autógrafa, así como la precisión del acto impugnado y la autoridad responsable; los hechos, agravios y las disposiciones legales presuntamente violados.

22. **II. Oportunidad.** El juicio ciudadano se presentó dentro del plazo legal, tal como se desprende del capítulo que antecede, que en obvio de repeticiones, se da por reproducido.

23. **III. Legitimación y personería.** Los requisitos señalados están satisfechos, toda vez que el ahora actor acude por su propio derecho, en su calidad de interesado en participar en la convocatoria para la integración del Consejo General del OPLE de Aguascalientes, combatiendo una restricción que estima violatoria a su derecho político-electoral de integrar autoridades electorales.

24. **IV. Interés.** El accionante cuenta con interés jurídico para interponer el presente juicio ciudadano, ya que aduce que la restricción contenida en la convocatoria, en relación con el artículo 100, párrafo 2, inciso a), de la LEGIPE, violenta su derecho político-electoral de integrar una autoridad electoral, siendo ésta, el Consejo General del OPLE de Aguascalientes, toda vez que manifiesta

expresamente que tiene la intención de participar en el procedimiento de selección de consejeros electorales de dicho Instituto local.

25. **V. Definitividad.** Esta Sala Superior no advierte la existencia de algún otro medio de impugnación que deba agotarse por el impetrante antes de acudir a esta instancia, con lo cual debe tenerse por satisfecho el requisito.

26. Por encontrarse satisfechos los requisitos generales de procedencia del medio de impugnación y al no advertirse el surtimiento de alguna causa de improcedencia, lo conducente es entrar al fondo de la controversia planteada.

CUARTO. Estudio de fondo

A) Resumen de Agravios

27. De la lectura del escrito de demanda se advierte que el accionante se duele de la trasgresión al derecho político-electoral de integrar una autoridad administrativa, así como a su derecho de trabajo, por lo que solicita se declare la inconstitucionalidad del artículo 100, párrafo 2, inciso a), de la Ley Electoral, y en consecuencia la parte conducente del acuerdo INE/CG652/2018 y la convocatoria para la designación de las y los consejeros electorales de los OPLEs, en particular la correspondiente al Estado de Aguascalientes, con base en los siguientes argumentos:

28. El actor aduce que lo previsto en el artículo 100, numeral 2, inciso a) de la Ley de Medios y su aplicación desde la convocatoria resulta una restricción total al ejercicio del derecho, pues ni siquiera se le otorga la oportunidad de aspirar al cargo, ya que le prohíbe cualquier grado de participación en el procedimiento de designación, lo que representa una discriminación formal y material en su perjuicio.

29. Que tal restricción perjudica a todos los mexicanos que adquieran otra nacionalidad, puesto que indica que el INE ha identificado ciento ochenta y dos mil cuatrocientos diecinueve (182,419) personas como titulares de una nacionalidad adicional a la mexicana.

30. Además, señala que dicha restricción genera un trato diferenciado, sostenida en la nacionalidad de las personas lo que constituye una categoría sospechosa, la cual no supera el test de proporcionalidad. Ello, en virtud de que desde la perspectiva del actor, habilitar personas con doble nacionalidad para integrar autoridades electorales, no presenta por sí mismo una amenaza al interés nacional, la soberanía, la independencia o la seguridad del Estado, por lo que estima que tal disposición carece de razonabilidad y objetividad.

31. Lo anterior en razón de que, si bien, los consejeros electorales son considerados como servidores públicos, sostiene el actor que, en forma alguna se tratan de funciones o atribuciones que pongan en riesgo la soberanía, ya que se circunscribe al ámbito territorial del Estado de Aguascalientes, realizadas de manera colegiada, las cuales no se relacionan a la política exterior mexicana, ni existen elementos objetivos para suponer que ponen en riesgo la independencia o seguridad del Estado Mexicano.

32. De tal forma, concluye el actor que la medida legislativa no es idónea, necesaria ni proporcional, por consiguiente, se trata de una medida invasiva en un grado excesivo y desproporcional, que además trasgrede el libre desarrollo de la personalidad.

B) Cuestión a dilucidar

33. A partir de lo expuesto, la cuestión a dilucidar es si la restricción establecida en el artículo 100, numeral 2, inciso a) de la Ley Electoral y, en la parte correspondiente de la convocatoria para la designación de las y los consejeros electorales del OPLE de

Aguascalientes, relativa al requisito de ser mexicano, por nacimiento, que no haya adquirido otra nacionalidad, es proporcional, y por ende sí se encuentra justificada.

C) La nacionalidad

34. Cabe señalar que la nacionalidad es un derecho fundamental protegido por los artículos 15, Declaración Universal de Derechos Humanos[12], VIII y XIX de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre[13], así como 20, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos[14], que disponen conjuntamente que toda persona tiene derecho a una nacionalidad, lo que conlleva que a nadie pueda privársele arbitrariamente de su nacionalidad e incluso del derecho a cambiar de nacionalidad, si así lo desea, por la de cualquier otro país que esté dispuesto a otorgársela.

35. De tal forma que, el derecho a la nacionalidad consagra tres elementos:

a) El derecho a adquirir una nacionalidad,

b) El derecho a no ser privado arbitrariamente de su nacionalidad, y

c) El derecho a cambiar su nacionalidad.

36. Así, en principio, la nacionalidad se adquiere a partir de nacimiento, según el territorio en que se nace (*jus soli*), o bien, de acuerdo a la nacionalidad de sus padres o de uno de ellos (*jus sanguinis*). Además, en la etapa de adultez se puede adquirir la nacionalidad por matrimonio o naturalización.

---

[12] En lo posterior Declaración Universal.

[13] En adelante Declaración Americana.

[14] En lo sucesivo Convención Americana.

37. A su vez, tal derecho establece la obligación del Estado a otorgar la nacionalidad a toda persona nacida en su territorio a menos que el individuo tenga otra nacionalidad por *jus sanguinis.*

38. Ahora bien, la nacionalidad se ha considerado como el vínculo jurídico político que liga a una persona con un Estado determinado por medio del cual se obliga con él, mediante relaciones de lealtad y fidelidad, así mismo se hace acreedor a la protección diplomática del Estado del cual ostenta la nacionalidad.[15]

39. De manera concordante, la exposición de motivos de la reforma a los artículos 30, 32 y 37, de la Constitución federal de veinte de marzo de mil novecientos noventa y siete, señala que la nacionalidad es:

> "…una expresión espiritual que va más allá de los límites impuestos por las fronteras y las normas. La nacionalidad, la convicción de compartir el destino de un agregado humano…"

40. En ese sentido, como se puede advertir, la nacionalidad implica una correspondencia de derechos y obligaciones entre gobierno y gobernado. Puesto que, por una parte, la persona se obliga a mantener una relación de lealtad a las instituciones, a los símbolos, las tradiciones y a una cultura, las cuales no se agotan en una demarcación geográfica. De igual forma, el Estado se obliga a proporcionar su protección diplomática, así como a reconocerle diversos derechos por su calidad de nacional.

41. Al respecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos se ha pronunciado en referencia a las características de esta relación entre Estado y persona, señaló que el derecho a tener una nacionalidad significa dotar al individuo de un mínimo de amparo jurídico en las relaciones internacionales, al establecer a través de su nacionalidad su vinculación con un Estado determinado; y el de protegerlo contra la privación de su nacionalidad en forma arbitraria, porque de ese modo se le estaría privando de la totalidad de sus

---

[15] Opinión Consultiva OC-4/84 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

derechos políticos y de aquellos derechos civiles que se sustentan en la nacionalidad del individuo."*16*

42. Así, uno de los derechos fundamentales que dependen de la nacionalidad son los derechos políticos, aclarando que éstos últimos, son considerados como uno de los más restrictivos de los derechos fundamentales, ya que su ejercicio es privativo de los sujetos que sean nacionales y además ciudadanos.[17]

43. Las Naciones Unidas ha estimado que los Estados no deben considerar la ciudadanía como una condición para el disfrute de los derechos humanos, salvo limitadas excepciones, como lo son los derechos políticos.[18]

44. Incluso, el artículo 38 de la Declaración Americana dispone como deber de los extranjeros no intervenir en las actividades políticas que, de conformidad con la Ley, sean privativas de los ciudadanos del Estado en que sea extranjero.

45. En ese orden de ideas, los artículos 23, párrafo 2, de la Convención Americana, y 29 de la Declaración Universal contemplan la facultad de los Estados parte de reglamentar el ejercicio de los derechos políticos únicamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal.

46. De manera concordante, la doctrina del Comité de Derechos Humanos indica que cuando un Estado decide admitir a un extranjero, puede imponer restricciones al ejercicio de ciertos derechos, entre los que se encuentra el del empleo.[19]

---

[16] CIDH. Caso Ivcher Bronstein vs Perú. Reparaciones y costas. Sentencia de 6 de febrero de 2001, párrafo 87.

[17] Comité de Derechos Humanos, Observación General No. 15, párr. 2 (1986).

[18] Naciones Unidas, Informe de la Experta independiente en cuestiones de las minorías, A/HRC/7/23, 28 de febrero de 2008, párrafos. 80 y 81.

[19] Comité de Derechos Humanos, Observación General No.15, párrafo 6. "El consentimiento para la entrada puede otorgarse con sujeción a condiciones relacionadas, por ejemplo, con la circulación, la residencia y el empleo"

47. De similar forma, en el caso de México, se prevé que de manera genérica que, para el ejercicio de los derechos políticos, en primer término, se debe contar con la cualidad de ser ciudadana o ciudadano. Esto es, satisfacer el requisito de edad, tener dieciocho años cumplidos, así como tener un modo honesto de vivir.[20]

48. En ese sentido, los derechos políticos reconocidos en la Constitución federal (artículo 35), así como en los artículos 21 de la Declaración Universal; 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos[21]; XX, y XXXII de la Declaración Americana; 23 de la Convención Americana, que se pueden circunscribir al derecho a participar en elecciones, el derecho a participar en forma directa en la gestión de la *res* pública, y, por último, el derecho a acceder a funciones públicas, en sus diversas vertientes cada una.

49. Ahora bien, por lo que hace al derecho de acceder a funciones públicas el artículo 32 de la Constitución federal prevé que se reservará el ejercicio de los cargos y funciones de los cuales se requiera ser mexicano por nacimiento a quienes tengan esa calidad y no adquieran otra nacionalidad, los cuales están previstos en la misma Constitución y en las Leyes emanadas por el Congreso de la Unión.

50. Es decir, la Constitución le otorga al Legislador federal regular el ejercicio de los derechos que la legislación mexicana otorga a los mexicanos que posean otra nacionalidad a efecto de evitar conflictos por doble nacionalidad.

51. Al respecto, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido en la jurisprudencia de rubro: “DERECHOS HUMANOS CONTENIDOS EN LA CONSTITUCIÓN Y EN LOS TRATADOS INTERNACIONALES. CONSTITUYEN EL PARÁMETRO DE CONTROL DE REGULARIDAD

---

[20] Artículo 35 de la Constitución federal.

[21] En lo siguiente Pacto.

CONSTITUCIONAL, PERO CUANDO EN LA CONSTITUCIÓN HAYA UNA RESTRICCIÓN EXPRESA AL EJERCICIO DE AQUÉLLOS, SE DEBE ESTAR A LO QUE ESTABLECE EL TEXTO CONSTITUCIONAL."[22] que el artículo 1º de la Constitución federal reconoce un conjunto de derechos humanos cuyas fuentes son la Constitución y los tratados internacionales de los cuales el Estado Mexicano sea parte. Empero, derivado de la parte final del primer párrafo del citado artículo 1º cuando en la Constitución haya una restricción expresa al ejercicio de los derechos humanos se deberá estar a lo que indica la norma constitucional ya que el principio que le brinda supremacía comporta el encumbramiento de la Constitución como norma fundamental del orden jurídico mexicano, lo que a su vez implica que el resto de las normas jurídicas deben ser acordes con la misma, tanto en un sentido formal como material.

52. La Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la acción de inconstitucionalidad 48/2009[23], en donde analizó la restricción contemplada en el artículo 32 de la Constitución federal razonó que conforme a la Norma Fundamental la reserva comprende ambos aspectos: ser mexicano por nacimiento y no adquirir otra nacionalidad, por lo que bastará por tanto con que el Congreso de la Unión establezca el requisito de tener nacionalidad mexicana por nacimiento para que también opere la exigencia de que no se adquiera otra nacionalidad. Es decir, tal exigencia es concomitante de la primera.

53. La Ley Electoral en su artículo 100, numeral 2, inciso a), retoma lo establecido por el párrafo 2 del artículo 32 de la Constitución federal, que dispone como uno de los requisitos para ser consejero electoral local *"Ser ciudadano mexicano por nacimiento, que no*

---

[22] Jurisprudencia P./J. 20/2014 (10a.) consultable en Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 5, Abril de 2014, Tomo I, Pag. 202.

[23] Consultable en la página institucional http://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=110559.

adquiera otra nacionalidad, además de estar en pleno goce de sus derechos civiles y políticos;"

54. El actor aduce que dicha restricción vulnera sus derechos fundamentales de integrar una autoridad electoral así como del trabajo y el desarrollo personal en contravención al principio de igualdad y no discriminación.

D) Derechos y principios presuntivamente trastocados

55. De la lectura del escrito de demanda se advierte que el ahora actor plantea que la limitación establecida en el artículo 100, párrafo 2, inciso a), de la LGIPE, le afecta ciertos derechos como lo son el de integrar autoridades electorales, el derecho al trabajo, el derecho al desarrollo de la personalidad, así como el principio de igualdad y no discriminación.

56. Al respecto, esta Sala Superior considera que a efecto de realizar un adecuado estudio de los planteamientos del promovente, resulta necesario delimitar cuáles son los derechos que efectivamente deben ser analizados a la luz de su pretensión central: participar en el procedimiento para ser designado consejero electoral, y para lo cual estima que existe una limitación que indebidamente afecta su esfera jurídica, y que es el requisito de ser mexicano por nacimiento y que no haya adquirido otra nacionalidad.

1) Integrar autoridades electorales

57. En cuanto al derecho a integrar autoridades electorales, esta Sala Superior ha establecido en la tesis de jurisprudencia 11/2010[24], cuyo rubro es "**INTEGRACIÓN DE AUTORIDADES ELECTORALES. ALCANCES DEL CONCEPTO PARA SU PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL Y LEGAL"**, el criterio de que, a partir de una interpretación sistemática y funcional de los artículos 17; 35, fracción II; 41, párrafo segundo, base VI; 99, párrafos

[24] Consultable en Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 3, Número 6, 2010, páginas 27 y 28.

segundo, cuarto y octavo, y 105, fracción II, de la Constitución Federal, en relación con el 189, fracción I, incisos d) y e) y 195, fracciones III y XIV, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como 79, párrafo 2, y 87 de la Ley de Medios, que a fin de dar efectividad al sistema integral de medios de impugnación en materia electoral, se advierte que el derecho ciudadano a poder ser nombrado para cualquier empleo o comisión, teniendo las calidades que establezca la ley, incluye aquellos relacionados con la función electoral. Es decir, su tutela exige que los ciudadanos puedan acceder a formar parte como integrantes de los órganos, de máxima dirección o desconcentrados, de las autoridades administrativas o jurisdiccionales electorales estatales.

58. En este sentido, en diversos precedentes[25] esta Sala Superior ha sostenido el criterio de que el derecho a integrar las autoridades electorales en tanto derecho político es susceptible de encontrarse acotado a cumplir determinados requisitos que garanticen la idoneidad y el cumplimiento cabal de los principios que rigen la función electoral.

De tal forma, el hecho de que en la normativa electoral se prevea el cumplimiento y acreditación de determinados requisitos, a efecto de poder ser designado consejero electoral de un OPLE, en principio, no genera una afectación, y en particular el relativo a ser mexicano por nacimiento y no haber adquirido otra nacionalidad, es objeto de análisis de esta ejecutoria.

2) Derecho al Trabajo

59. En cuanto al argumento del justiciable en el sentido de que el requisito para ser consejero electoral del OPLE de Aguascalientes, consistente en ser mexicano por nacimiento y no haber adquirido

[25] A manera de ejemplo, están las sentencias dictadas en los expedientes SUP-JDC-1/2010, SUP-JDC-117/2017 y SUP-JDC-544/2017.

otra nacionalidad, constituye una limitación a su libertad de trabajo, resulta necesario dejar establecido que ésta última no es absoluta.

60. En efecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido el criterio de que el legislador puede establecer límites justificados a la libertad de trabajo, siempre que lo haga de manera general, impersonal y abstracta.

61. En este sentido, se ha determinado que la libertad de trabajo está condicionada por los presupuestos siguientes: i) que no se trate de una actividad ilícita; ii) que no se afecten derechos de terceros; y iii) que no se afecten derechos de la sociedad en general. Lo anterior, de acuerdo con la tesis de jurisprudencia con el rubro: "**LIBERTAD DE TRABAJO. NO ES ABSOLUTA DE ACUERDO CON LOS PRINCIPIOS FUNDAMENTALES QUE LA RIGEN (ARTÍCULO 5°, PÁRRAFO PRIMERO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.)"**.[26]

62. En el mismo sentido, en un criterio reciente, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha interpretado que la libertad de trabajo no es absoluta y, como otros derechos fundamentales, admite restricciones y que el juez constitucional al analizar esas restricciones para determinar si son válidas o no, debe comprobar que éstas satisfagan tres requisitos: i) que sean admisibles constitucionalmente, ii) que sean necesarias, y iii) que sean proporcionales.[27]

63. De lo anterior se advierte que el derecho al trabajo no se prevé de manera irrestricta o ilimitada, sino que se condiciona a la satisfacción de determinados presupuestos fundamentales, los

---

[26] Tesis: P./J. 28/99, consultable en Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Pleno Tomo IX. Abril de 1999. Pag. 260 Jurisprudencia (Constitucional) Registro N° 194152.

[27] RESTRICCIÓN A LA LIBERTAD DE TRABAJO. EL ARTÍCULO 271, SEGUNDO PÁRRAFO, DE LA LEY GENERAL DE SALUD PREVÉ UNA RESTRICCIÓN VÁLIDA A LA LIBERTAD DE TRABAJO DE LOS MÉDICOS. Localización: [J]; 9a. Época; 1a. Sala; S.J.F. y su Gaceta; Tomo XXIX, Abril de 2009; Pág. 507. 1a./J. 51/2009. Registro 167377.

cuales se pueden enumerar de la siguiente forma: a) Que no se trate de una actividad ilícita; b) Que no se afecten derechos de terceros y c) Que no se afecten derechos de la sociedad en general.

64. Para efectos del caso en estudio, resulta necesario ubicarse en el tercer presupuesto, en donde se indica que el derecho al trabajo será exigible siempre y cuando la actividad, aunque lícita, no afecte el derecho de la sociedad. Esto es, existe un imperativo que subyace frente al derecho de los gobernados en lo individual, que es el derecho de la sociedad en general.

65. Lo anterior, al existir un derecho que pondera y asegura el derecho positivo mexicano que se traduce en la convivencia y bienestar social en todos sus ámbitos, por lo que se protege el interés social por encima del interés particular.

66. Así, cuando el interés particular puede lesionar el de la sociedad, afectando determinados valores, en aras de ese interés mayor, se limita o condiciona el individual; cuando con éste puede afectarse aquél en una proporción mayor del beneficio que obtendrá un solo individuo. De ahí se sigue que la garantía consagrada en el artículo 5° constitucional no es absoluta, en cuanto pondera a su vez la licitud de la actividad de que se trate así como los derechos de terceros y de la sociedad en general, consignando de esta manera limitaciones a dicha garantía, basadas en principios fundamentales a los que debe atenderse para su exigibilidad y tutela.

67. La razón radica en que la ley debe tener los atributos señalados y además que el propio precepto constitucional reserva a la función judicial y a la administrativa ese tipo de restricciones personales, al determinar que la libertad ocupacional puede vedarse por resolución judicial, cuando se afecten derechos de terceros y por resolución gubernativa, en los términos que señale la ley, cuando se afecten derechos de la sociedad.

68. Ahora bien, de conformidad con lo antes razonado, se concluye que pueden establecerse límites a los derechos fundamentales, como lo es el del trabajo. En este sentido, **lo que se debe determinar es si ciertos límites devienen o no en excesivos.**

69. En el caso concreto, toda vez que la pretensión del enjuiciante es desarrollar una actividad que se encuentra dentro del ámbito de ejercicio de los derechos de carácter político, concretamente el poder llegar a desempeñar un cargo como autoridad electoral, como lo es el ser consejero electoral del OPLE de Aguascalientes, el derecho al trabajo no puede estudiarse de manera aislada, si no en estrecha relación con el derecho político involucrado.

70. De tal forma, en el caso bajo estudio, el derecho a ejercer el cargo de consejero electoral local, desde la perspectiva de constituir también una manifestación de la libertad de trabajo, debe ser estudiado desde la figura de los derechos políticos, y que como se evidencia a lo largo de la presente ejecutoria, son susceptibles de ser acotados o restringidos, en cuanto a su ejercicio, en razón de un interés superior de la sociedad.

3) Derecho al desarrollo personalidad

71. En cuanto a la presunta afectación al actor de su derecho al libre desarrollo de la personalidad, esta Sala Superior considera que tales argumentos resultan inoperantes, toda vez que el impetrante pretende darle un alcance a tal derecho, que comprenda su pretensión de ser consejero electoral en el OPLE de Aguascalientes, sin advertir o tomar en cuenta que lo que realmente está inmerso en tal planteamiento, es el ejercicio de un derecho político-electoral, como lo es el integrar una autoridad electoral. Mismo que, se encuentra válidamente sujeto al cumplimiento de determinados requisitos, y lo que se debe determinar es si ciertas restricciones pueden considerase plenamente justificadas o no, atendiendo a la naturaleza antes señalada.

72. Al respecto, el impetrante cita la tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con el rubro: **"DERECHO AL LIBRE DESARROLLO DE LA PERSONALIDAD. ASPECTOS QUE COMPRENDE"** [28], en donde se establece que de la dignidad humana, como derecho fundamental superior reconocido por el orden jurídico mexicano, deriva, entre otros derechos personalísimos, el de todo individuo a elegir en forma libre y autónoma su proyecto de vida.

73. Al respecto, en la tesis en cita se señala que, acorde a la doctrina y jurisprudencia comparadas, tal derecho es el reconocimiento del Estado sobre la facultad natural de toda persona a ser individualmente como quiere ser, sin coacción ni controles injustificados, con el fin de cumplir las metas u objetivos que se ha fijado, de acuerdo con sus valores, ideas, expectativas, gustos, etcétera.

74. Y concluye, por tanto que el libre desarrollo de la personalidad comprende, entre otras expresiones, la libertad de contraer matrimonio o no hacerlo; de procrear hijos y cuántos, o bien, decidir no tenerlos; de escoger su apariencia personal; su profesión o actividad laboral, así como la libre opción sexual, en tanto que todos estos aspectos son parte de la forma en que una persona desea proyectarse y vivir su vida y que, por tanto, sólo a ella corresponde decidir autónomamente.

75. Así, el actor señala que se define como el derecho a elegir en forma libre y autónoma el proyecto de vida, a ser como se quiere ser, sin coacción ni controles injustificados, con el fin de cumplir las metas y objetivos que se ha fijado, y que tal derecho incluye la libre decisión sobre la profesión o actividad laboral.

---

[28] Tesis: P. LXVI/2009. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Novena Época. Pleno Tomo XXX, Diciembre de 2009. Pag. 7. Tesis Aislada (Civil, Constitucional) Registro 165822.

76. Sin embargo, la propia Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que el derecho al libre desarrollo de la personalidad da cobertura prima facie a derechos más específicos. [29]

77. En ese sentido, la Suprema Corte ha señalado que el libre desarrollo de la personalidad no es un derecho absoluto, por lo que puede ser limitado con la finalidad de perseguir algún objetivo constitucionalmente válido.

78. Y agrega el más alto Tribunal, que este derecho encuentra algunos de sus límites en los derechos de los demás y en el orden público. De esta manera, estos límites externos al derecho fundamental funcionan como cláusulas que autorizan al legislador a intervenir en el libre desarrollo de la personalidad, siempre que tal intervención sea idónea, y no resulte innecesaria o desproporcionada en sentido estricto.

79. De tal forma, contrariamente a lo planteado por el justiciable, el derecho al libre desarrollo de la personalidad no puede verse en forma aislada, y sin considerar que lo relevante es que sus planteamientos se refieren en concreto al ejercicio de su derecho político-electoral de ser designado consejero electoral.

4) Principio de igualdad y no discriminación

80. El derecho a la igualdad, está consagrado en los artículos 1º y 4º, de la Constitución federal, lo que de manera coincidente se establece en los artículos 1 y 2, de la Declaración Universal, II de la Declaración Americana, 2 y 3, del Pacto; 1 y 24 de la Convención Americana, así como el artículo 1, de la Convención Internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial, que de manera coincidente señalan que todas las personas son

---

[29] Tesis: 1a. CCLXIV/2016 (10ª), de rubro: "**DERECHOS DE TERCEROS Y ORDEN PÚBLICO. CONSTITUYEN LÍMITES EXTERNOS DEL DERECHO AL LIBRE DESARROLLO DE LA PERSONALIDAD.**" Consultable en Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Décima Época. Primera Sala. Libro 36, Noviembre de 2016, Tomo II Pag. 899. Tesis Aislada(Constitucional). Registro N° 2013141.

iguales, y en consecuencia tienen derecho a que se el trato que se les otorgue sea sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social, lo que conlleva el principio de no discriminación.

81. No obstante ello, es de precisarse que no cualquier diferenciación de trato resulta por sí misma discriminatoria, pues esta Sala Superior ha sostenido[30] que únicamente aquellas distinciones que atentan contra la dignidad humana, de la que gozan todas las personas, devienen discriminatorias; generalmente se trata de aquellas diferenciaciones que tienen sustento en las categorías sospechosas[31] establecidas en el párrafo quinto del artículo 1º de la Constitución federal.

82. Por el contrario, aquellas diferencias de trato que no se sustentan en consideraciones que atañen a la dignidad intrínseca de la persona humana, sino que se sostienen en una finalidad debidamente justificada, son constitucionalmente admisibles, si cumplen con un parámetro de razonabilidad, en atención a una finalidad válida.

83. Por tanto, no basta con afirmar que determinada actuación de autoridad deviene diferenciadora, para sostener que existe un trato discriminatorio, como argumenta el actor. Es necesario verificar si el motivo de la diferenciación tiene o no una justificación constitucional.[32]

---

[30] Criterio adoptado en el juicio ciudadano SUP-JDC-117/2017.

[31] Están clasificadas como categorías sospechosas el origen étnico o racial, género, edad, discapacidades, condición social, condiciones de salud, religión, opiniones, preferencias sexuales, estado civil.

[32] Tal criterio se robustece con lo sostenido por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la tesis de jurisprudencia identificada con la clave P./J. 9/2016 (10a.), cuyo rubro es **"PRINCIPIO DE IGUALDAD Y NO DISCRIMINACION. ALGUNOS ELEMENTOS QUE INTEGRAN EL PARÁMETRO GENERAL"**, consideró que cualquier tratamiento discriminatorio respecto del ejercicio de cualquier derecho reconocido es contrario a la Constitución, también adujo que no toda diferencia en el trato hacia una persona o grupo de personas es discriminatoria, siendo jurídicamente diferentes la distinción y la discriminación, ya que la primera constituye una diferencia

84. En razón de lo hasta aquí expuesto, se desprende que los derechos políticos no son absolutos, por ende, la previsión y aplicación de requisitos para el ejercicio de tales derechos no constituye, por sí mismo, una restricción indebida de éstos.

85. En ese sentido, a efecto de analizar la restricción alegada y si esta se encuentra justificada, como lo solicita el actor, se implementará el test de proporcionalidad, como sigue.

E) Test de proporcionalidad

86. Habiéndose delimitado los derechos que el actor aduce le son trasgredidos por la referida restricción, esto es, al principio de igualdad y no discriminación, así como sus derechos de integrar una autoridad electoral, al trabajo y del desarrollo personal, corresponde determinar si la medida legislativa es racional y justificada.

87. Por lo que se estudiarán los diversos elementos que integran el test de proporcionalidad, esto es: (i) que la intervención legislativa persiga un fin constitucionalmente válido; (ii) que la medida resulte idónea para satisfacer en alguna medida su propósito constitucional; (iii) que no existan medidas alternativas igualmente idóneas para lograr dicho fin, pero menos lesivas para el derecho fundamental; y, (iv) que el grado de realización del fin perseguido sea mayor al grado de afectación provocado al derecho fundamental por la medida impugnada.[33]

88. Debiéndose precisar que el análisis se hará conforme se superen los diversos subtest que conforman la proporcionalidad en sentido amplio, por ende, en caso de que la restricción no se ajustase a

---

razonable y objetiva, mientras que la segunda constituye una diferencia arbitraria que redunda en detrimento de los derechos humanos.

[33] Criterio sostenido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la tesis 1a. CCLXIII/2016 (10a.) de rubro: **"TEST DE PROPORCIONALIDAD. METODOLOGÍA PARA ANALIZAR MEDIDAS LEGISLATIVAS QUE INTERVENGAN CON UN DERECHO FUNDAMENTAL."** Consultable en Gaceta del Semanario Judicial de la Federación Libro 36, Noviembre de 2016, Tomo II, Pag. 915

tales evaluaciones, se entenderá por tanto que la norma no es proporcional, en consecuencia, que deberá inaplicarse al caso concreto.

1) Finalidad

89. La corte ha sostenido que, al aplicar el test de proporcionalidad, en primer término se debe identificar cuál es el fin que persigue el legislador con la implementación de la medida (restricción) a efecto de determinar si tales razonamientos son válidos.

90. Cabe precisar que en este apartado únicamente se enfocará a determinar si la finalidad buscada por el legislador es adecuada, por lo que en este apartado no se analizarán sus consecuencias, es decir, la ponderación entre el beneficio social de permitirse la medida y la vulneración causada con ella a los derechos fundamentales del actor, será objeto de estudio en un apartado posterior.

91. De tal forma que, esta etapa conlleva a evaluar si la limitación a los derechos fundamentales se encuentra justificada, atendiendo a los valores, intereses, bienes o principios que el Estado legítimamente puede perseguir, a efecto de determinar si tal finalidad reviste la característica de ser un "fin adecuado".[34]

92. Para lo cual, por razón del método a seguir para la aplicación del test de adecuación, se debe partir del fundamento y tipo de finalidad perseguida por el legislador.

93. Es de recordarse que, los instrumentos internacionales contemplan la cláusula de reserva o exclusión de cumplimiento para los Estados

---

[34] El test de adecuación examina si una medida que restringe un derecho fundamental está dirigida a un fin que justifica tal restricción, por lo que dicho examen se enfoca en el fin de la medida más que en sus consecuencias, por consiguiente, el examen no conduce a ponderación alguna entre el beneficio que obtendría la sociedad si se permitiese que la medida proceda y la vulneración que se causaría al derecho como resultado de dicha medida, pues ese análisis se hará en otra fase del test de proporcionalidad. Barak, Aharon, 2017 "Proporcionalidad. Los derechos fundamentales y sus restricciones." Perú. Palestra.

parte, a efecto de reglamentar el ejercicio de los derechos políticos por razones de nacionalidad, entre otros motivos.

94. Sin embargo, tal posibilidad de establecer restricciones o ciertos requisitos para el ejercicio de los derechos políticos, requiere encontrarse debidamente justificada a efecto de ubicarse dentro del supuesto al que se refiere la aludida cláusula de reserva.

95. Ahora bien, la restricción contemplada en el artículo 100, párrafo 2, inciso a) de la Ley Electoral tiene como fundamento explícito los dispuesto en el artículo 32 de la Constitución federal, el cual tiene origen la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación, el veinte de marzo de mil novecientos noventa y siete, siendo relevante a nuestro estudio, referir las partes conducentes de dicho procedimiento de reforma:

> EXPOSICIÓN DE MOTIVOS
>
> “En ejercicio de la facultad que al Presidente de la República confiere el artículo 71, fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, me permito someter a consideración de esa honorable soberanía el reformar los artículos 30, 32 y 37 de nuestra Ley Fundamental.
>
> La reforma constitucional propuesta tiene por objeto la no pérdida de la nacionalidad mexicana, independientemente de que se adopte alguna otra nacionalidad o ciudadanía. Con esta medida, se pretende que ejercer plenamente sus derechos en su lugar de residencia, en igualdad de circunstancias respecto a los nacionales del lugar.
>
> (…)
>
> De igual manera, se agrega un nuevo párrafo, en el artículo 32, para que aquellos mexicanos por nacimiento, que posean otra nacionalidad, al ejercer sus derechos y cumplir sus obligaciones derivados de la legislación mexicana, siempre

sean considerados como mexicanos, por lo que, para el ejercicio de esos derechos y el cumplimiento de sus obligaciones, deberán sujetarse a las condiciones que establezcan las leyes nacionales.

En el marco de esta reforma, resulta indispensable tener presente que el ejercicio de los cargos y funciones correspondientes a las áreas estratégicas o prioritarias del Estado Mexicano que por naturaleza sustentan el fortalecimiento de la identidad y soberanía nacionales, exige que sus titulares estén libres de cualquier posibilidad de vínculo jurídico o sumisión hacia otros países.

Por ello, se agrega otro nuevo párrafo también en el artículo 32, en el que los cargos establecidos en la Constitución, tanto los de elección popular, tales como los de Presidente, Senadores, Diputados y Gobernadores, así como los de Secretarios de Estado, Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y todos los que se señalen en otras leyes del Congreso de la Unión, que de alguna manera puedan poner en riesgo la soberanía y lealtad nacionales, se reservan de manera exclusiva a mexicanos por nacimiento que no adquieran otra nacionalidad.

(…)

Atendiendo a la finalidad de esta reforma, y considerando que un número significativo de mexicanos por nacimiento han adquirido otras nacionalidades, se prevé conceder un plazo de tres años a partir de la entrada en vigor de esta reforma para que dichas personas puedan acudir ante las autoridades competentes a efecto de recuperar su nacionalidad mexicana. (…)”

96. Asimismo, del dictamen de la cámara de origen (Senadores), así como de la Cámara revisora (Diputados), coincidentemente se expuso que:

> La nacionalidad, sus raíces sociales y sus consecuencias jurídicas.
>
> El concepto de nación implica a un grupo de individuos que tienen una historia común y que comparten un proyecto de desarrollo para el futuro. Al referirnos a esos grandes grupos sociales, podemos emplear la palabra nación.
>
> (…)
>
> La nacionalidad también es el lazo jurídico que une a los individuos con el Estado y que los hace sujetos del mismo, siendo entonces la base de unión entre el individuo y una determinada organización jurídica. El hecho de la nacionalidad pertenece tanto a la esfera pública como a la privada, desde el momento que otorga derechos políticos y contempla todos los demás derechos y obligaciones que pueda tener el hombre.
>
> (….)
>
> III. Es igualmente significativo destacar que la reforma del artículo 32 resulta fundamental, a efecto de que las leyes correspondientes cuiden que no se produzcan conflictos de intereses o dudas en su identidad como mexicanos que pudieran estar en las condiciones que estas reformas propiciarán en quienes, siendo mexicanos que adoptaron otra nacionalidad, tengan la posibilidad de desempeñar funciones públicas en este país. De ahí, la conveniencia de que aquel precepto ordene que “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”, así como que “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", texto al que se agrega que la misma reserva "será aplicable a los casos que así lo señalan otras leyes del Congreso de la Unión".

IV. En el marco de estas reformas, es importante considerar que las fuerzas armadas por norma constitucional y legal tienen como misión principal garantizar la integridad, independencia y soberanía de la nación, por lo que el desempeño de los cargos y comisiones dentro de las mismas, exige que sus integrantes posean ante todo una incuestionable lealtad y patriotismo hacia México, libres de cualquier posibilidad de vínculo moral o jurídico hacia otros países, así como contar con una sumisión, obediencia y fidelidad incondicional hacia nuestro país. Dicho requisito se extiende también al personal que tripule embarcaciones y aeronaves mercantes, mismas que en los términos del derecho nacional e internacional, están consideradas como extensiones del suelo mexicano, donde se ejercen actos de soberanía, lo que exige del mismo lealtad, patriotismo, sumisión, obediencia y fidelidad incuestionables e incondicionales. Este requisito se considera también indispensable para la operación de puertos, aeródromos, servicios de practicaje y funciones de agente aduanal referidos en el artículo 32 constitucional. (…)"

97. De lo anterior se desprende que los Poderes Ejecutivo y Legislativo federales estimaron la necesidad de regular un supuesto de hecho, que es el cambio, y/o adquisición de una nacionalidad, es decir, que las personas puedan contar con una pluralidad de nacionalidades, sin que tuvieran que renunciar a la nacionalidad mexicana y aun así, estar en posibilidad de ejercer sus derechos plenamente.

98. Ello, pues el Legislador atendió la importancia y consecuencia que trae aparejada la nacionalidad, como lazo jurídico que une a los individuos que tienen una historia común y que comparten un proyecto de desarrollo para el futuro, con el Estado y que los hace sujetos del mismo, siendo entonces la base de unión entre el individuo y una determinada organización jurídica.

99. En ese sentido, en la referida exposición de motivos se señaló la trascendencia de que, a efecto de evitar conflictos por multiplicidad de nacionalidades, reservó al legislador secundario regular el ejercicio de los derechos de los mexicanos que se encuentren en ese supuesto para que pudiesen de desempeñar funciones públicas en este país. Haciendo la precisión que en todo momento debía cuidar que no se produzcan conflictos de intereses o dudas en su identidad como mexicanos.

100. De todo lo expuesto se infiere que la finalidad de la norma que restringe el ejercicio de las funciones que sean estratégicas y prioritarias para la salvaguarda de la soberanía, la independencia y la seguridad del Estado, atiende a que son, funciones de interés nacional.

101. Cabe precisar que, no todos los valores incluidos en el interés público, califican como un fin adecuado para la restricción de un fin fundamental, sin embargo, dentro de los valores que sí superan el test de adecuación son: la permanencia del Estado, la permanencia de su naturaleza democrática, la seguridad nacional y el orden público.

102. En ese sentido, instrumentos y órganos internacionales han reconocido la importancia de la democracia como valor y bien jurídico, que determina la licitud de las restricciones de los derechos fundamentales.

103. Así, como se expone en los artículos 2 y 3 de la Carta de la Organización de los Estados Americanos reconoce la democracia

como derecho de los pueblos americanos, y el ejercicio efectivo de la democracia representativa como la base del Estado de Derecho.

104. En sentido similar el Comité de Derechos Humanos determinó que tomando nota de los motivos invocados por el Estado Parte para esas restricciones, en particular el de garantizar el proceso democrático de adopción de decisiones evitando que haya conflictos de intereses, el Comité considera que esas restricciones son razonables y compatibles con el propósito de la ley.[35]

105. En el mismo sentido, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha sostenido que los derechos de cada persona están limitados por *(…) las justas exigencias del bien común en una sociedad democrática*.[36]

106. De tal forma que se ha determinado que el interés nacional, la soberanía y la democracia son fines legítimos para establecer una restricción de derechos fundamentales no absolutos[37], como los alegados, de integrar una autoridad electoral, igualdad, trabajo y libre desarrollo, y además son adecuados, atendiendo a los principios que se tratan de salvaguardar en la función pública a efecto de la permanencia de la soberanía y democracia del Estado.

107. Ahora bien, en los artículos 41, 116, fracción IV, inciso b) de la Constitución federal establece que la organización de las elecciones es una función estatal, realizada a través de un organismo público autónomo denominado INE, en el caso de elecciones federales, y OPLEs en elecciones estatales o locales, dotados ambos de personalidad jurídica y patrimonio propio, y destaca que en el ejercicio de esa función estatal, la certeza,

---

[35] Comité de Derechos Humanos, caso Debreczeny c. Países Bajos, párrafo 9.3 (1995).

[36] CIDH, caso Ríos Montt c. Guatemala, párrafo 22 (1993).

[37] La mayoría de los derechos fundamentales son por su naturaleza, relativos, y en consecuencia son susceptibles de ser restringidos, sin embargo, hay excepciones a estos, que se trata de aquellos que se consideran absolutos, como el derecho a la vida, así como la prohibición de la esclavitud y tortura.

legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad serán principios rectores.

108. Cabe señalar que la reforma constitucional y legal de dos mil catorce cambió el sistema de designación y remoción de consejeros electorales de los OPLEs, en aras de mejorar y consolidar las instituciones administrativas en materia electoral de todas y cada una de las entidades que integran a la República Mexicana, produciendo escenarios que impidan la injerencia de otros poderes públicos en los comicios, y por ende de cualquier otra entidad (por ejemplo de carácter privado o incluso externo), a efecto de asegurar que las y los mexicanos, independientemente de la entidad en la que habiten, gocen de una democracia de calidad.

109. Así, uno de los motivos de dicha modificación es lograr la autonomía de dichos organismos en el funcionamiento e independencia de sus decisiones, a fin de que éstas sean emitidas con plena imparcialidad y estricto apego a los principios constitucionales y a la normativa aplicable. Es decir, fue propósito central combatir toda posible subordinación o intervención de la que pudieran ser objeto las autoridades electorales de las entidades con respecto a los poderes públicos.

110. Ello, puesto que con anterioridad a esta reforma, los integrantes de los OPLEs eran designados por las Legislaturas locales, cuestión que el Legislador federal[38] consideró que atentaba en contra de la imparcialidad de dichos órganos, lo que minaba la confianza en las autoridades y procesos electorales, lo que a su vez incide de manera negativa en la legitimidad del régimen democrático y desincentivaba la participación ciudadana.

111. De tal forma que, con la referida reforma el legislador otorgó al Consejo General, entre otras facultades, la designación y remoción

---

[38] Exposición de motivos de la expedición de la LEGIPE, consultable en http://sitios.te.gob.mx/normativa_fiscalizacion/media/files/cce051f391b43a5.pdf.

de los consejeros electorales de los referidos organismos electorales estatales.[39]

112. Tal como se señaló por el Poder reformador, la importancia de los órganos electorales es la influencia que éstos tienen en la permanencia de la democracia en el Estado Mexicano, y en la legitimidad de los entes de gobierno electos por el voto popular.

113. Por consiguiente, la finalidad de lo dispuesto en el artículo 100, párrafo 2, inciso a) de la Ley Electoral atiende a que los OPLEs son los encargados de organizar los procesos electorales, fomentar la participación ciudadana, entre otras cuestiones que son actividades propias del Estado, que constituyen interés nacional o público. De ahí que se considere que la restricción cumple con un fin adecuado.

2) Idoneidad

114. La siguiente fase en la aplicación del Test de proporcionalidad es calificar si la medida impugnada tiende a alcanzar, en algún grado, los fines perseguidos por el legislador. Es decir, en este apartado se evaluará que los medios escogidos sean aptos para alcanzar el fin adecuado, sin que maximice o minimice la restricción impuesta.

115. Así, el examen de idoneidad o de conexión racional presupone la existencia de una relación entre la intervención al derecho, el fin que persigue dicha restricción, y el medio usado, siendo suficiente que la medida contribuya en algún modo y en algún grado a lograr el propósito que busca el legislador. [40]

116. En ese sentido, el medio utilizado por el legislador es establecer la restricción respecto de la nacionalidad de origen y el no haber adquirido otra, a efecto de que las funciones relativas al ejercicio de

---

[39] Como se establece en los artículos 41, base V, apartado C, último párrafo; y 116, fracción IV, párrafo tercero de la Constitución federal.

[40] Conforme al criterio sostenido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la tesis 1a. CCLXVIII/2016 (10a.) de rubro: "**SEGUNDA ETAPA DEL TEST DE PROPORCIONALIDAD. EXAMEN DE LA IDONEIDAD DE LA MEDIDA LEGISLATIVA."** Gaceta del Semanario Judicial de la Federación Libro 36, Noviembre de 2016, Tomo II, Pag. 911.

la actividad electoral, que se consideran estratégicas y prioritarias, sean realizadas por autoridades integradas por mexicanos de nacimiento, que no adquieran otra nacionalidad, con la finalidad de garantizar dentro de los parámetros ordinarios que posean ante todo una incuestionable lealtad y patriotismo hacia México, libres de cualquier posibilidad de vínculo moral o jurídico hacia otros países.

117. Lo anterior con la finalidad de que prevalezca el interés nacional y público, consistente en la salvaguarda de la soberanía, la independencia y la seguridad del Estado, como valores preponderantes para el ejercicio de la función electoral.

118. Ahora bien, como se desprende de la exposición de motivos analizados en el punto que antecede, el legislador partió de la base de que la nacionalidad conlleva un lazo jurídico que une a los individuos que tienen una historia común y que comparten un proyecto de desarrollo para el futuro con el Estado.

119. De tal forma, el legislador consideró que la forma de salvaguardar los intereses nacionales, en el desarrollo de la función electoral era a través de establecer en la legislación de la materia, como un requisito para los integrantes de los órganos administrativos electorales, que fueran mexicanos por nacimiento y que no hubiesen adquirido otra nacionalidad.

120. Lo cual, como se argumenta, constituye una limitación al ejercicio del derecho fundamental de integrar autoridades electorales por quienes cubran tales aspectos, cuestión que se considera plenamente justificada.

121. En efecto, esta Sala Superior considera que es la forma idónea para lograr que en la conformación de la autoridad electoral prevalezca la búsqueda del interés nacional, en tanto que, las autoridades electorales de las entidades federativas se conformen

por individuos que vean por los valores considerados preponderantes por el legislador federal.

3) Necesidad

122. Ahora bien, esta Sala Superior considera **que le asiste la razón al accionante**, en cuanto que la norma reclamada no supera el subtest de necesidad, ya que existen medidas alternas que se pudiesen configurar para alcanzar el fin pretendido, restringiendo en menor grado los derechos fundamentales, conforme a los siguientes razonamientos.

123. Una vez que se ha constatado un fin válido constitucionalmente y la idoneidad de la ley, corresponde analizar si la misma es necesaria o si, por el contrario, existen medidas alternativas que también sean idóneas pero que afecten en menor grado el derecho fundamental.[41]

124. Así, el test de necesidad se basa en la premisa consistente en que el uso del medio de la ley se requiere sólo si el fin no puede ser alcanzado a través de otro medio legislativo hipotético, que satisfaga igualmente el test de la conexión racional e implicara un menor nivel de restricción al derecho en cuestión.

125. Es decir, el examen de necesidad implica corroborar, en primer lugar, si existen otros medios igualmente idóneos para lograr los fines que se persiguen y, en segundo lugar, determinar si estas alternativas intervienen con menor intensidad el derecho fundamental afectado.

126. De tal forma, para superar el test de necesidad de los medios definidos por la ley, surge del hecho de que no existe otra

---

[41] Tesis: 1a. CCLXX/2016 (10a.) de rubro: **"TERCERA ETAPA DEL TEST DE PROPORCIONALIDAD. EXAMEN DE LA NECESIDAD DE LA MEDIDA LEGISLATIVA."** Consultable en Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 36, Noviembre de 2016, Tomo II, página 914.

alternativa hipotética que sea menos dañina para el derecho en cuestión y al mismo tiempo, fomente el fin de la ley.

127. En este sentido, cabe señalar que, como ha quedado previamente establecido, el hecho de que en el artículo 32 de la Constitución federal se haya establecido la posibilidad de que, en las leyes emitidas por el Congreso de la Unión, se prevea que existan determinados cargos o funciones para los cuales se requiere ser mexicano por nacimiento y que no adquieran otra nacionalidad, ello no implica que el precepto cuestionado -es decir el artículo 100, párrafo 2, inciso a), de la LEGIPE- supere el subtest de necesidad, puesto que la mera existencia de una doble nacionalidad de un ciudadano nacido mexicano, no lo limita para ejercer el cargo de consejero electoral, como se demuestra a continuación. [42]

128. En primer término, en los artículos 41 y 116, párrafo segundo, fracción IV, incisos b) y c), de la Constitución federal, establecen, en relación con el sistema federal, que la organización de las elecciones es una función estatal, realizada a través del INE o de los OPLEs, dotados de personalidad jurídica y patrimonio propio, y destaca que en el ejercicio de esa función estatal, la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad serán principios rectores.

129. De igual forma, en dicho precepto constitucional, retomado por los artículos 98 y 99 de la LEGIPE, se prevé que las autoridades que tengan a su cargo la organización de las elecciones, gocen de autonomía en su funcionamiento, e independencia en sus decisiones, conforme a determinados lineamientos que la propia Constitución federal establece, entre los que se encuentran el que

---

[42] En tal sentido resulta orientador el criterio adoptado por la Comisión de Venecia en la opinión 484/2008, en el que en lo esencial determinó que "*La restricción de derechos de la ciudadanía (o político-electorales) no debe basarse en la existencia de múltiples nacionalidades. El Código de Buenas Prácticas en Materia Electoral, que a su vez cita a la Convención Europea sobre Nacionalidad, establece claramente que los "ciudadanos nativos de los Estados Parte que posean otra nacionalidad deben tener, en el territorio del Estado Parte en el que residan, los mismos derechos y obligaciones que los demás nativos del Estado Parte"*, consultable en https://bit.ly/2ORIX0T (Inglés).

los organismos públicos locales electorales contarán con un órgano de dirección superior integrado por un Consejero Presidente y seis consejeros electorales, con derecho a voz y voto; el Secretario Ejecutivo y los representantes de los partidos políticos que concurrirán a las sesiones sólo con derecho a voz.

130. Asimismo, se dispone en dicho artículo que el Consejero Presidente y los consejeros electorales serán designados por el Consejo General, en los términos previstos por la ley, además de que, los consejeros electorales estatales deberán ser originarios de la entidad federativa correspondiente o contar con una residencia efectiva de por lo menos cinco años anteriores a su designación, y cumplir con los requisitos y el perfil que acredite su idoneidad para el cargo que establezca la ley.

131. Cabe precisar que, la exigencia de independencia, objetividad e imparcialidad son válidamente exigidas a los encargados de llevar a cabo la función electoral, incluso, en lo individual, como consejeros electorales, en cualquiera de los ámbitos determinados por la geografía electoral.

132. La **independencia** implica la situación institucional que permite a los consejeros emitir sus decisiones conforme a su propia certeza de los hechos, la cual debe ser obtenida sobre la base de las pruebas recibidas y de acuerdo con el derecho que estime aplicable al caso concreto, sin ser influenciado o someterse a indicaciones, instrucciones, sugerencias o insinuaciones, provenientes de superiores jerárquicos, de otros poderes o de otras personas físicas o jurídicas.

133. La **objetividad**, en términos generales, es la virtud de abordar cualquier cuestión en forma desinteresada y desapasionada, con independencia de la propia forma de pensar o de sentir.

134. La **imparcialidad** implica la ausencia de designio anticipado o de prevención en favor o en contra de alguien o algo, que permite juzgar o proceder con rectitud.

135. El **principio de imparcialidad** también cobra particular relevancia, tratándose de los órganos electorales, pues implica que éstos actúen y decidan de conformidad con sus facultades y atribuciones, de manera objetiva, atendiendo exclusivamente a los méritos y características propias del asunto en cuestión, por encima de sus preferencias políticas. Esto es, supeditando cualquier interés, simpatía o afinidad personal o partidaria, al servicio de la voluntad del ciudadano y de la democracia.

136. Los principios antes precisados, entre otros, deben observarse puntualmente por todos aquellos ciudadanos que se desempeñen como consejeros electorales, pues se trata de un órgano facultado para la organización de las elecciones de diputados, Gobernador y miembros de los ayuntamientos, y por tanto, como árbitro en las contiendas partidistas, de conformidad con las funciones que se disponen en la normativa electoral, debe satisfacer en la mayor medida posible la independencia, objetividad e imparcialidad en sus actuaciones.

137. Como puede advertirse, el Poder Revisor de la Constitución estableció determinadas medidas para ser electo consejero electoral estatal, a efecto de determinar qué ciudadanos podrían cumplir un adecuado perfil, con el propósito de que desempeñen de mejor manera la encomienda de formar parte del máximo órgano de dirección de una autoridad electoral administrativa local.

138. Además, la propia normativa electoral establece diversas medidas a efecto de que las actuaciones de los órganos electorales se apeguen a los principios rectores, y que con ello se alcance el fin determinado por el legislador, como los son:

139. **1) Se trata de un órgano colegiado**, lo que conlleva el control de sus pares, es decir, los propios integrantes del mismo como lo son el resto de los concejeros electorales e incluso los representantes de partido y en su caso candidatos independientes pueden hacer notar cualquier irregularidad que se suscite.

140. **2) Instancias Jurisdiccional,** la legislación estatal prevé diversos medios de impugnación para el control constitucional (local) y legal de la actuación del OPLE. Esto es, los artículos 296 y 297 del Código Electoral del Estado de Aguascalientes establecen que todos los actos y resoluciones de los órganos electorales, en los procesos electorales, de plebiscito o de referéndum, se sujeten a los principios de constitucionalidad y legalidad, para lo cual se prevén diversos medios de impugnación: Inconformidad, Apelación, nulidad y revisión del Procedimiento Especial Sancionador, que serán resuelta por el Tribunal Electoral del Estado.

141. **3) Segunda instancia,** La Ley de Medios dispone que las Salas de este Tribunal Electoral, serán competentes para resolver los medios de impugnación interpuestos en contra de las actuaciones de los órganos jurisdiccional y administrativo (por excepción) de una entidad federativa.

142. En efecto, como ha quedado evidenciado, de conformidad con el marco normativo que rige la actuación de quienes integran un OPLE, existen distintos medios de control constitucional y legal, con la finalidad de garantizar la correcta actuación de consejeras y consejero electorales, por lo que el establecer el requisito bajo análisis resulta una restricción no razonable, atendiendo al elemento de necesidad que integrar el presente test de proporcionalidad.

143. En consecuencia, si bien la restricción prevista en el artículo 100, párrafo 2, inciso a) de la Ley Electoral, y su correlativo en la base tercera, numeral 1, de la convocatoria controvertida, está confeccionada como un medio idóneo para alcanzar un fin

adecuado, al haber medidas alternas que logren lo buscado por el legislador con un menor impacto en el derecho fundamental de los justiciables es que no supera el subtest de necesidad y por consiguiente debe determinarse la inaplicación de la disposición en que se sustenta tal limitante. [43]

144. A similar conclusión llegó el Pleno de esta Sala Superior en el juicio ciudadano SUP-JDC-894/2017, en el que se determinó la inaplicación al caso concreto, de la porción normativa del artículo 83 apartado 1 inciso a), de la LGIPE, que establece que para integrar mesa directiva de casilla se requiere ser ciudadano mexicano por nacimiento que no adquiera otra nacionalidad y en consecuencia se modificó 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 le excluyera 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.

QUINTO. Efectos

145. En razón de lo antes expuesto, lo procedente es inaplicar al caso concreto el artículo 100, párrafo 2 inciso a) de la LEGIPE, por consiguiente, revocar el acuerdo por el que aprueba la convocatoria para la designación de las y los consejeros del OPLE de Aguascalientes, únicamente por lo que hace a la base tercera, numeral 1, en la parte que señala “que no haya adquirido otra nacionalidad”

---

[43] Al efecto cabe tener presente que con el paso del tiempo, las restricciones generales impuestas a los derechos político-electorales han tendido a volverse más difíciles de justificar. Al respecto, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha hecho énfasis, en diversas ocasiones, en la necesidad de implementar medidas o condicionantes "individualizadas", es decir, que tomen en cuenta el comportamiento real (*actual conduct*) de los individuos, en lugar de hacerlo partiendo de la mera percepción de una posible amenaza representada por un grupo o un colectivo determinado de personas. Ādamsons v. Letonia -Caso 3669/03. Tribunal Europeo de Derechos Humanos (2008), consultable en https://bit.ly/2LaV7zR (Francés).

146. En consecuencia, de conformidad con el artículo 99, párrafo sexto de la Constitución federal, se deberá informar a la Suprema Corte de Justicia de la Nación con copia certificada de la presente ejecutoria, respecto de la inaplicación del referido precepto.

147. Toda vez que se advierte que el periodo de registro en la convocatoria reclamada transcurrió del trece al diecisiete de agosto, y dado el momento en que se está resolviendo el presente juicio, a efecto de no hacer nugatorio el derecho del actor de participar en el proceso para integrar autoridades electorales, es que se le otorga un plazo de tres días a partir de la notificación de la presente sentencia para que, esté en aptitud de presentar la documentación requerida en la convocatoria respectiva.

148. Por lo anterior, se vincula al INE para que tome las medidas necesarias para que, en su caso, alguno de sus órganos desconcentrados en Aguascalientes reciba la documentación correspondiente y le dé el trámite consecuente, en el plazo otorgado.

149. Por lo anteriormente expuesto y fundado

R E S U E L V E:

PRIMERO. Se **declara la inaplicación** del artículo 100, párrafo 2, inciso a), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, relativa a la porción *“que no haya adquirido otra nacionalidad*”.

SEGUNDO. Se **revoca** en lo que fue materia de impugnación el acuerdo y convocatoria controvertidos, para los efectos precisados.

TERCERO. Se **vincula al Instituto Nacional Electoral** para el cumplimiento de la presente sentencia.

CUARTO. **Infórmese** a la Suprema Corte de Justicia de la Nación con copia certificada de la presente ejecutoria, respecto de la inaplicación del referido precepto.

NOTIFÍQUESE, como en Derecho corresponda.

En su oportunidad, archívese el expediente como asunto total y definitivamente concluido.

Así, por **unanimidad** de votos lo resolvieron las Magistradas y los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con el voto concurrente del Magistrado Reyes Rodríguez Mondragón, ante la Secretaria General de Acuerdos, quien autoriza y da fe.

MAGISTRADA PRESIDENTA

JANINE M. OTÁLORA MALASSIS

MAGISTRADO	**MAGISTRADO**
FELIPE DE LA MATA PIZAÑA	**FELIPE ALFREDO FUENTES BARRERA**
MAGISTRADO	**MAGISTRADO**
INDALFER INFANTE GONZALES	**REYES RODRÍGUEZ MONDRAGÓN**
MAGISTRADA	**MAGISTRADO**
MÓNICA ARALÍ SOTO FREGOSO	**JOSÉ LUIS VARGAS VALDEZ**

SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS

MARÍA CECILIA SÁNCHEZ BARREIRO

VOTO CONCURRENTE QUE FORMULA EL MAGISTRADO REYES RODRÍGUEZ MONDRAGÓN, EN RELACIÓN CON LA SENTENCIA DICTADA EN EL JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO SUP-JDC-421/2018 (REQUISITO DE NACIONALIDAD PARA SER CONSEJERO DEL OPLE EN AGUASCALIENTES)[44]

En este voto concurrente que emito con fundamento en los artículos 187, último párrafo, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y 11 del Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, expongo las razones por las cuales estoy a favor del sentido de la sentencia relativa al SUP-JDC-421/2018. Sin embargo, quisiera hacer unas precisiones de fondo que no están incluidas en la sentencia y que son justamente éstas las que me llevan a votar a favor del sentido, mas no con todas las consideraciones.

La problemática por resolver, en este caso, radica en analizar la constitucionalidad del artículo 100, numeral 2, apartado a), de la LEGIPE. En esta porción normativa, se prevé que para ocupar una consejería en algún OPLE se requiere "ser mexicano por nacimiento, que no adquiera otra nacionalidad, además de estar en pleno goce de sus derechos civiles y políticos". En efecto, con base en esta porción normativa, el Consejo General del INE emitió una convocatoria para la designación de las y los consejeros electorales de los OPLE.

Por ello, el actor, quien pretende ocupar una de las consejerías del OPLE de Aguascalientes, solicitó a esta Sala Superior que se declare la inconstitucionalidad del artículo 100, párrafo 2, inciso a) de la LGIPE y, en consecuencia, la parte conducente del acuerdo del INE y la convocatoria que reproduce este requisito.

Como principal agravio, el actor planteó una vulneración al principio de no discriminación, ya que se traduce en un trato diferenciado basado en la nacionalidad de una persona que, a su vez, constituye una categoría sospechosa y, por tanto, no supera el test de proporcionalidad. Además,

---

[44] Colaboraron en la elaboración de este documento Alexandra D. Avena Koenigsberger y Juan Luis Bautista Cabrales

señaló que este requisito de elegibilidad vulnera su derecho de trabajo y su derecho al libre desarrollo de la personalidad.

En la sentencia y, por tanto, en el criterio de la mayoría la porción normativa impugnada no supera el test de proporcionalidad, por lo cual se resolvió inaplicar el artículo impugnado, en lo relativo al requisito que exige que quien desea aspirar a una consejería local "no haya adquirido otra nacionalidad".

Antes de exponer el criterio mayoritario y mis propias consideraciones, considero importante señalar que la sentencia emitida, si bien es posterior al plazo de registro que venció el diecinueve de agosto pasado, en la sentencia se otorga un plazo de tres días para que el actor pueda presentar la documentación requerida en la convocatoria y así, esté en posibilidades de participar en el proceso de selección.

A continuación, expondré brevemente el criterio mayoritario. Posteriormente, mostraré la forma en cómo, a mi juicio, se debió de analizar el agravio planteado por el actor.

1. Criterio mayoritario

A juicio de la mayoría, la porción normativa no supera el test de proporcionalidad, por lo siguiente. Primero, se razona que la medida impugnada busca un fin adecuado, es decir, que la medida, en principio, atiende "a los valores, intereses, bienes o principios que el Estado legítimamente puede perseguir" (párrafo 91). Estos valores son "la permanencia del Estado, la permanencia de su naturaleza democrática, la seguridad nacional y el orden público" (párrafo 101). Dado que los OPLE son los encargados de organizar los procesos electorales y fomentar la participación ciudadana y que estas actividades son consideradas estratégicas y prioritarias, se concluye que la medida busca un fin legítimo ya que con ella se protege el interés nacional, la soberanía y la democracia.

En segundo lugar, se sostiene que la medida también es idónea, porque la restricción establecida en la porción normativa impugnada es un medio elegido por el legislador que garantiza que los consejos generales de los OPLE estén conformados por personas mexicanas de nacimiento que no

hayan adquirido otra nacionalidad, con la finalidad “de garantizar dentro de los parámetros ordinarios que posean ante todo una incuestionable lealtad y patriotismo hacia México, libres de cualquier posibilidad de vínculo moral o jurídico hacia otros países” (párrafo 116). De esta forma, se afirma por la mayoría, prevalece el interés nacional y público, que consiste en salvaguardar la soberanía, independencia y seguridad del Estado, que son valores preponderantes para el ejercicio de la función electoral. Así, se concluye que esta medida es la forma idónea para preservar dichos valores.

Sin embargo, el criterio de la mayoría es que la medida no es necesaria, principalmente porque existen medidas alternas para alcanzar el fin pretendido y que, a su vez, restringen en menor grado los derechos fundamentales de las personas.

Por ello, se considera que le asiste la razón al actor en cuanto a que la medida no supera el test de proporcionalidad ya que, aun cuando busca un fin legítimo y es una medida idónea, esta no es necesaria.

2. La medida es inconstitucional por motivos adicionales

A mi juicio, la restricción establecida en el artículo 100 de la LGIPE, y su reproducción en la convocatoria respectiva resultan inconstitucionales, por los motivos que desarrollaré a continuación.

a. Test de proporcionalidad

Coincido con el sentido de la mayoría en cuanto a que la medida impugnada no supera el test de proporcionalidad. No obstante, a mi juicio, aun cuando la medida busca un fin constitucional, ésta no es ni idónea, por las razones que explicaré a continuación.

La porción normativa ahora analizada deriva del mandato constitucional plasmado en el artículo 32, segundo párrafo, de la Constitución general. Ahí, se establece que “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 Unión".

Ahora bien, la finalidad de esta restricción es salvaguardar el interés y la soberanía nacional. Por ello, la restricción se refiere a cargos en cuyo ejercicio se encuentren funciones **estratégicas y prioritarias**, o cuyo objetivo sea **salvaguardar la soberanía, la independencia y la seguridad del Estado** frente a amenazas externas.

Así, la Constitución delega al Poder Legislativo la posibilidad de adoptar, en leyes secundarias, esta restricción cuando así lo considere necesario. Sin embargo, y toda vez que se trata de una restricción, el legislador se encuentra facultado para adoptarla **en aquellos cargos o supuestos similares que no se encuentren expresamente previstos en la Constitución**. Esto es, en aquellos cargos que impliquen realizar funciones estratégicas y prioritarias, o funciones destinadas a salvaguardar la soberanía del Estado.

De ahí que, **la finalidad** de la medida prevista en la Constitución y aplicable por el legislador reside en, justamente, proteger la soberanía del Estado, impedir la injerencia de intereses de estados extranjeros en asuntos nacionales o sobreponer el interés extranjero sobre el nacional.

A mi juicio, la medida **no es idónea,** principalmente, porque, contrario a lo que sostiene la mayoría, las funciones inherentes a las consejerías locales no se encuentran dentro de las áreas estratégicas o prioritarias que ameriten una restricción de esa naturaleza, sino que considero que las actividades que llevan a cabo los institutos locales sí son de interés nacional o público porque inciden de manera directa en la vida democrática del país. Sin embargo, éstas no forman parte de áreas prioritarias ni estratégicas, ya que la definición de tales áreas tiene un significado vinculado con el desarrollo nacional, bajo una connotación económica, de conformidad con los artículos 25 y 28 de la Constitución, que no aplican a las funciones encomendadas a los OPLE.

De un análisis de las funciones de las y los consejeros locales no advierto un riesgo a la soberanía nacional, así como tampoco advierto un riesgo de que, por medio de una persona, un Estado extranjero pueda inmiscuirse en cuestiones que atañen a las autoridades administrativas electorales locales. Esto, porque sus funciones se limitan a garantizar, en

sede administrativa, que los principios que rigen el derecho electoral sean respetados, así como organizar los procesos electorales en las entidades federativas.

En este sentido, entiendo que existen garantías institucionales que permiten proteger los intereses nacionales de amenazas externas, y que no residen en excluir a los mexicanos por nacimiento que hayan adquirido otra nacionalidad, de sus derechos político-electorales, sobre todo si dicha restricción no nace expresamente del texto constitucional.

Esto, sobre todo, porque los consejos generales de los OPLE son órganos colegiados y, por tanto, sus decisiones no son individuales o unilaterales. Así, cualquier influencia o sesgo que pudiera tener una persona por haber adquirido una segunda nacionalidad está sujeta a un control intersubjetivo por sus pares.

Asimismo, destaco que los institutos locales forman parte de un conjunto de autoridades electorales y, por tanto, no actúan por sí solas. Asimismo, sus decisiones sólo afectan al ámbito local y administrativo. De ahí que, considero, existen garantías institucionales suficientes que permiten proteger los intereses nacionales, aun cuando dentro de las consejerías de los OPLE haya personas que ostentan otra nacionalidad.

Por lo anterior, y al no ser una medida idónea por no tutelar el interés público, a mi juicio, la porción normativa ahora analizada resulta **inconstitucional**.

b. La medida está basada en situaciones históricas que ya no se actualizan

Con independencia de los argumentos hechos valer previamente consistentes en que la medida resulta inconstitucional, a mi juicio existen motivos adicionales que justifican su invalidez y, por ende, inaplicación.

En efecto, el artículo 32 de la Constitución general, cuyos orígenes se remontan a la Constitución de 1857, tenía por objetivo establecer diferencias entre personas mexicanas y extranjeras con la finalidad de salvaguardar la seguridad y soberanía nacional.

El motivo que llevó a sentar estas diferencias en el texto constitucional fue que, en el pasado, se dieron casos en los que extranjeros situados en posiciones estratégicas traicionaron los intereses de México y con ello, se puso en riesgo la independencia del país, por lo que se buscó evitar injerencias extranjeras en los asuntos nacionales[45].

Así, el artículo 32 de la Constitución general se explica por un contexto en el cual los extranjeros y las potencias internacionales habían intentado tener injerencia en los asuntos internos del país. Asimismo, se explica porque, cuando se adoptó, México era un país que acababa de obtener su independencia y, por lo tanto, debía implementar distintos tipos de medidas y políticas conocidas como de construcción nacional[46].

En efecto, las políticas de construcción nacional son utilizadas por los Estados para generar un sentimiento común de identidad nacional, de lealtad y de patriotismo[47]. Así, en un contexto en el cual México acababa de adquirir su independencia y se encontraba continuamente amenazado por potencias extranjeras, fue necesario adoptar medidas que garantizaran *i)* un vínculo de lealtad y de identidad nacional entre la ciudadanía, y *ii)* que intereses extranjeros no tuvieran injerencia en los asuntos internos.

Sin embargo, estas medidas podrían ya no estar justificadas en la actualidad, al menos en algunos cargos. Primero, porque en el contexto de super-diversidad[48] e interconexión en el que nos encontramos, ya no es sostenible pensar que existe sólo una forma de ser mexicana y, por tanto, de pertenecer a México, dado que el Estado es multicultural. En segundo lugar, debido al marco de reconocimiento y protección de derechos humanos, no es factible sostener diferencias entre tipos de mexicanos y, por tanto, reconocer distintos derechos a unos y a otros.

---

[45] Instituto de Investigaciones Jurídicas. 2010. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada*, Porrúa.

[46] Kymlicka, Will. 2000. “Nation-building and minority rights: Comparing West and East” en *Journal of Ethnic and Migration Studies*, vol. 26, issue 2, pp. 183-212. Ver también Von Bogdandy, Armin et al. 2005. *State-Building, Nation-Building, and Constitutional Politics in Post-Conflict Situations: Conceptual Clarifications and an Appraisal of Different Approaches*, Max Plank Yearbook of United Nations Law, vol. 9, p. 586-589

[47] Pogge, Thomas. 2005. *La pobreza en el mundo y los derechos humanos*, Paidos, Barcelona. pp. 155-188

[48] Cantle, Ted. 2012. *Interculturalism: the new era of cohesion and diversity*, palgrave macmillan, UK.

En tercer lugar, las democracias tienen la obligación de actualizar sus normas jurídicas a los contextos actuales. Así, ciertos arreglos que, en el pasado y debido al contexto de ese momento, eran necesarios y se encontraban justificados, deben ser abandonados cuando los contextos sociales han cambiado. Este criterio ha sido adoptado de manera importante por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos en los países que recientemente han salido de regímenes comunistas o dictatoriales[49], o de conflictos internos[50].

Por último, considero que el sistema jurídico nacional debe adaptarse al contexto de super-diversidad actual, de forma que se reconozca la posibilidad de que una persona mexicana pueda tener, igualmente, un arraigo o un sentimiento de identidad con la comunidad de la cual desciende, sin que ello implique que no puede defender los intereses de la comunidad política en la cual reside. Esto es, los contextos de super-diversidad implican reconocer que una persona puede tener múltiples identidades que no son incompatibles entre sí.

En este sentido, no coincido con las afirmaciones hechas en la sentencia en cuanto a que la restricción establecida en la porción normativa ahora analizada procura *i)* cuidar que no se produzcan conflictos de intereses o dudas de la identidad de una persona como mexicana (párrafo 99), y *ii)* garantizar que quienes pretendan integrar el consejo general de un OPLE posean una incuestionable “lealtad” y “patriotismo” hacia México y que estén libres de cualquier posibilidad de vínculo moral o jurídico hacia otros países (párrafo 116) .

En efecto, a mi juicio estas afirmaciones ya no tienen cabida en la actualidad, porque una persona puede tener vínculos con distintas comunidades políticas sin que ello implique falta de lealtad hacia alguna de ellas. De hecho, estudios empíricos han desmentido la creencia de que una persona que mantiene vínculos con otra comunidad política es

---

[49] *Zdanoka v. Letonia; Ãdamsons v. Letonia o Brike v. Letonia*

[50] Ver, por ejemplo, *Sejdić and Finci v. Bosnia-Herzegovina; Zomić v. Bosnia-Herzegovina; Etxeberria y otros v. España; Kavakçi v. Turkey*

menos leal y patriótica que una persona que no mantiene dichos vínculos[51].

Por ejemplo, las políticas multiculturales y de acomodo de las diferencias culturales en Canadá han generado un sentimiento de lealtad y de pertenencia entre las comunidades de inmigrantes y sus descendientes, de forma que continúan teniendo un vínculo con sus países de origen, a la vez que forman parte de la democracia canadiense y del proyecto multicultural de ese país[52]. Estas políticas han sido impulsadas por el gobierno, trayendo resultados positivos tanto para el proyecto de nación, como para el desarrollo de estas personas.

Por su lado, Suiza ha reconocido y aceptado los lazos que las tres distintas minorías de ese país tienen con sus países vecinos. En efecto, este país está situado entre Francia, Alemania e Italia, y las minorías de este país son francesas, alemanas e italianas. Cada una de estas minorías tiene fuertes vínculos con sus países de origen, sin que ello haya quebrantado la cohesión social de Suiza, ni debilitado su democracia[53].

Estas minorías no han actuado como una "quinta columna", traicionando los intereses de Suiza en beneficio de sus países de origen.

La evidencia en países que han reconocido y aceptado la posibilidad de que una persona tenga múltiples identidades nacionales ha mostrado que esto genera más confianza entre su ciudadanía y, por lo tanto, refuerza la sensación de pertenencia, de forma que sus ciudadanos sienten mayor compromiso hacia ese país[54].

---

[51] Ver, por ejemplo, Kymlicka, Will. 2010. "The Rise and Fall of Multiculturalism? New Debates on Inclusion and Accommodation in Diverse Societies" en *International Social Science Journal*, 61 (199), pp. 97-112; Adams, M. 2007. *Unlikely utopia: the surprising triumph of Canadian pluralism*. Viking, Toronto; Baubock, Rainer. 2002. "Farewell to multiculturalism= Sharing values and identities in societies of immigration" en *Journal of International Migration and Immigration*, 3 (1), pp- 1-6; Bloemraad, I. 2006. *Becoming a citizen: incorporation immigrants and refugees in the United States and Canada*, Universidad de California, Berkley.

[52] Ver Ferguson, Barry et al. 2009. "Social Cohesion in Canada" en The Tocqueville Review, vol. XXX, no. 2; Kymlicka, Will. 2003. "Multicultural states and Intercultural citizens", en *Theory and Research in Education*, Sage Publications, vol. 1 (2), pp. 147-169.

[53] Ver Steiner, j. 2001. "Switzerland and the European Union: A puzzle" en Keating, M. y KcGarry, J. (eds). *Minority Nationalism and the Changing International Order*, Oxford University Press, pp. 137-154-

[54] Ver Taylor, Charles. 2012. Interculturalism or multiculturalism? En Philosophy and Social Criticism, vol. 38, no. 4-5. Pp- 413-423.

Como consecuencia, y atendiendo al caso concreto, en mi concepto no se debe distinguir la calidad de una persona mexicana en función de si ostenta o no otra nacionalidad, pues es suficiente con que sean mexicanas. En el caso concreto, el requisito establecido en la porción normativa en nada garantiza la idoneidad de la persona para ocupar una consejería de un OPLE, así como tampoco su correcto desempeño en el cargo. En todo caso, un correcto desempeño se puede garantizar con otras cualidades, tales como la capacidad, experiencia y trayectoria, preparación académica, responsabilidad, compromiso, imparcialidad e independencia, entre otras.

c. La medida atenta contra el libre desarrollo de la persona

Considero que le asiste la razón al actor cuando manifiesta que esta restricción atenta contra su derecho al libre desarrollo de la personalidad. En efecto, tal y como ha sostenido la Suprema Corte de Justicia de la Nación[55], el derecho al libre desarrollo de la personalidad comprende el derecho de toda persona a elegir de manera libre y autónoma, su proyecto de vida.

A mi juicio, la porción normativa analizada atenta contra el libre desarrollo de la personalidad no porque impida a la persona a aspirar a ser consejera local, sino porque condiciona ciertos derechos político-electorales a tener, **exclusivamente**, la calidad de mexicana por nacimiento.

En efecto, esta restricción desaparece si la persona renuncia a su segunda nacionalidad. No obstante, este requisito y esta exigencia implica que una persona debe renunciar -al menos frente a las autoridades mexicanas- al vínculo que tiene con una comunidad política diversa, con la cual se siente identificada para poder ejercer ciertas actividades que, como señalé anteriormente, en nada atentan contra la soberanía nacional.

---

[55] Ver la tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de rubro "**DERECHO AL LIBRE DESARROLLO DE LA PERSONALIDAD. ASPECTOS QUE COMPRENDE"** Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Novena Época. Pleno Tomo XXX, diciembre de 2009. Pag. 7. Tesis Aislada (Civil, Constitucional) Registro N° 165822.

Al condicionar la posibilidad de aspirar a una consejería local a que se haya renunciado a la segunda nacionalidad se somete a la persona a renunciar a una parte de su identidad y a su sentido de pertenencia o de vínculo con determinada comunidad política. Por tanto, coincido con el actor en que esta medida incide injustificadamente en el libre desarrollo de la personalidad.

De esta forma, considero que un Estado multicultural debe reconocer y acomodar las distintas identidades de las personas. Asimismo, debe reconocer que las personas pueden sentirse identificadas y pertenecientes a más de una comunidad política, sin que tengan que pagar un costo alto por ello, así como tampoco que su calidad de nacional de alguna de esas comunidades sea menor, ni que la multiplicidad de identidades implique un menoscabo en el reconocimiento y ejercicio de sus derechos.

Los motivos antes señalados me llevan a acompañar el sentido de la sentencia, pero no así todas las consideraciones ahí sostenidas.

MAGISTRADO

REYES RODRÍGUEZ MONDRAGÓN