

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

EXPEDIENTE: JDC-17/2017

ACTOR: JULIO CÉSAR CABELLO
CASTAÑEDA

AUTORIDAD RESPONSABLE:
INSTITUTO ESTATAL ELECTORAL DE
CHIHUAHUA

MAGISTRADO INSTRUCTOR: VICTOR
YURI ZAPATA LEOS

SECRETARIA: MARTA ALEJANDRA
TREVÍÑO LEYVA

Chihuahua, Chihuahua; diez de octubre del dos mil diecisiete.

Sentencia definitiva que, para el caso concreto, **inaplica** el artículo 78, numeral 1, inciso a), de la Ley Electoral del Estado de Chihuahua, en la porción normativa *que no adquiriera otra nacionalidad*, y **modifica**, en lo que fue materia de estudio, la Convocatoria Pública Incluyente para la Integración de las Asambleas Municipales del Instituto Estatal Electoral de Chihuahua, en el Proceso Electoral Local 2017-2018, emitida por el Consejo Estatal del Instituto Estatal Electoral.

GLOSARIO

CoIDH:	Corte Interamericana de Derechos Humanos
Congreso:	Congreso de la Unión
Consejo:	Consejo Estatal del Instituto Estatal Electoral
Constitución Federal:	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
Constitución Local:	Constitución Política del Estado de Chihuahua

Convención Americana:	Convención Americana sobre Derechos Humanos
Convocatoria:	Convocatoria Pública Incluyente para la Integración de las Asambleas Municipales del Instituto Estatal Electoral de Chihuahua, en el Proceso Electoral Local 2017-2018
Instituto:	Instituto Estatal Electoral de Chihuahua
JDC:	Juicio para la Protección de los Derechos Político Electorales del Ciudadano
Ley:	Ley Electoral del Estado de Chihuahua
Pacto:	Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos
Sala Superior:	Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
SCJN:	Suprema Corte de Justicia de la Nación del Poder Judicial de la Federación
Tribunal:	Tribunal Estatal Electoral

Las fechas que se mencionan a continuación son de dos mil diecisiete, salvo mención de diferente anualidad.

1. ANTECEDENTES DEL CASO

1.1. ACTO IMPUGNADO. El diecinueve de septiembre, el *Instituto* aprobó el acuerdo IEE/CE37/2017. (Foja 48)

1.2. PUBLICACIÓN. El veintiuno de septiembre, dicho acuerdo fue publicado en los estrados del *Instituto*. (Foja 49)

1.3. PRESENTACIÓN DEL JDC. El veintisiete de septiembre el actor presentó el *JDC* en estudio ante el *Instituto*, a fin de controvertir el acuerdo impugnado. (Foja 24)

1.4. INFORME CIRCUNSTANCIADO. El veintisiete de septiembre Arturo Meráz González, en su carácter de Consejero Presidente del *Instituto*, envió el informe circunstanciado al *Tribunal*, así como el escrito mediante el cual el actor interpone *JDC* contra el acuerdo impugnado (Foja 2)

1.5. RECEPCIÓN Y CUENTA. El cuatro de octubre, el licenciado Eduardo Romero Torres, Encargado de la Secretaría General del *Tribunal*, tuvo por recibidos los expedientes y dio cuenta al Magistrado Presidente con la documentación anexada. (Foja 59)

1.6. CIRCULACIÓN DEL PROYECTO DE RESOLUCIÓN Y CONVOCATORIA A SESIÓN DE PLENO. El nueve de octubre se circuló el proyecto de cuenta y se convocó a sesión pública de Pleno de este *Tribunal*.

2. COMPETENCIA Y JURISDICCIÓN

El *Tribunal* es competente para conocer y resolver el medio de impugnación con fundamento en los artículos 36, párrafo tercero y cuarto, y 37, párrafo cuarto de la *Constitución Local*; así como 303, numeral 1, inciso d), 365, 366 y 370 de la *Ley*, por tratarse de un *JDC*, promovido por un ciudadano para impugnar el acuerdo del *Instituto*.

3. REQUISITOS DE PROCEDENCIA

Previo al estudio de fondo de la controversia planteada, es obligación de este *Tribunal* verificar el cumplimiento de los requisitos de procedencia de los juicios incoados, por ser una cuestión de orden público y, por tanto, de análisis preferente; así como analizar la satisfacción de las condiciones necesarias para la emisión de una sentencia.

3.1. FORMA

EL juicio se presentó por escrito ante la autoridad responsable, haciendo constar el nombre del actor, así como el domicilio para oír y recibir notificaciones; igualmente, se identificó el acto reclamado y la autoridad responsable, así como los hechos y agravios, haciéndose constar el nombre y la firma autógrafa del promovente.

3.2. OPORTUNIDAD

La interposición del juicio se considera oportuna, toda vez que el acto impugnado se publicó en estrados del *Instituto* el veintiuno de septiembre, mientras que el *JDC* fue presentado el diverso veintisiete de septiembre, es decir, dentro de los cuatro días que se prevé en el artículo 307, numeral 3, de la *Ley*.

3.3. LEGITIMACIÓN Y PERSONARÍA

La personería se encuentra satisfecha en términos de la *Ley*, ya que el actor es un ciudadano que promueve un *JDC* por su propio derecho y quien estima que se ha trasgredido sus prerrogativas político electorales a través de un acto de autoridad, según lo dispuesto en los artículos 316, numerales 1 y 2, y 317, numeral 4, de la *Ley*.

Asimismo, es pertinente señalar que el actor cuenta con interés jurídico y legítimo para controvertir el acto de autoridad materia del *JDC*, en razón de las consideraciones siguientes:

En primer término, resulta que el interés jurídico es la relación de utilidad e idoneidad existente entre la lesión personal y directa de un derecho que ha sido afirmado, y el proveimiento de la tutela jurisdiccional que se viene demandando, cuando hay un estado de hecho contrario a derecho, o bien, que produce incertidumbre y que es necesario eliminar mediante la declaración referida para evitar posibles consecuencias dañosas.

Por tanto, el interés jurídico debe entenderse como el vínculo que se presenta entre la violación al sistema normativo que se denuncia y la

providencia que se pide para subsanarla mediante la correcta aplicación del Derecho, en el entendido que esa providencia debe ser útil para tal fin.

Lo anterior permite afirmar que únicamente puede iniciarse un procedimiento por quien resienta una lesión personal y directa en sus derechos subjetivos y solicite, a través del medio de impugnación idóneo, la restitución en el goce de los mismos; es decir, el medio de impugnación intentado debe ser apto para poner fin a la situación irregular denunciada.

Por otro lado, el interés legítimo requiere una afectación indirecta a la esfera jurídica del particular, cuyos efectos repercutan en los círculos más reducidos o vulnerables de la sociedad, de forma tal que el individuo se encuentre en una situación especial frente al orden jurídico que le permita accionar para obtener el respeto a su interés jurídicamente tutelado aunque no goce de un derecho subjetivo.

Lo anterior es congruente con los criterios adoptados por este *Tribunal*¹ así como por la *Sala Superior*² y la *SCJN*³.

Bajo esa premisa, tenemos que el actor se duele de que en el acto de autoridad se aplican disposiciones que le impiden a las personas que cuenten con doble nacionalidad y pretendan participar como consejeros de las asambleas municipales del *Instituto*, en el próximo Proceso Electoral 2017-2018, acceder al cargo.

Siguiendo este orden de ideas, trasciende que el ciudadano es mexicano por nacimiento que adquirió la nacionalidad española, lo que le impide participar en la *Convocatoria*, en atención a lo señalado en

¹ Resoluciones del Tribunal Estatal Electoral de Chihuahua recaídas en los expedientes JDC-10/2015 y su acumulado, JDC-12/2015 y JDC-15/2015

² Jurisprudencia 7/2002 de rubro **INTERÉS JURÍDICO DIRECTO PARA PROMOVER MEDIOS DE IMPUGNACIÓN. REQUISITOS PARA SU SURTIMIENTO**. Visible en Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 6, Año 2003, página 39.

³ Tesis aislada de rubro **INTERÉS LEGÍTIMO EN EL JUICIO DE AMPARO. PARA DETERMINAR SI SE ACREDITA, DEBE RESPONDERSE A LAS PREGUNTAS ¿QUÉ?, ¿QUIÉN? Y ¿CUÁNDO?** Consultable en Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, 9ª. Época; Tomo XXVIII, de julio dos mil ocho, p. 1600.

su base II, numeral 1, y con fundamento en lo establecido por el artículo 78, numeral 1, de la *Ley*, en relación con el 32, párrafo segundo, de la *Constitución Federal*.

Por tanto, a juicio de este *Tribunal*, se encuentra en el supuesto de afectación directa derivado de la aplicación de las normas constitucionales y legales al caso concreto, a través de la emisión del acuerdo IEE/CE37/2017.

Es decir, la sola emisión del acto impugnado genera un contexto jurídico que lo sitúa en la hipótesis de potencial afectación y, en consecuencia, le genera la facultad de acudir ante el *Tribunal* para solicitar la impartición de justicia, tendiente a la protección o eventual restauración de los derechos que se consideran vulnerados.

Esto es así en virtud de que dada la posible trasgresión actual y real a la que se encuentra sujeto, se estima que este es el momento procesal oportuno para que el ciudadano se inconforme con el acto.

Lo anterior guarda relación con el precedente dictado por el *Tribunal* en la sentencia JDC-13/2015 y su acumulado JDC-14/2015.

En conclusión, este *Tribunal* tiene por acreditado el interés jurídico y legítimo ya que el ciudadano cuenta con un derecho subjetivo respecto a los agravios reclamados, así como la probable causación de un perjuicio personal, directo, actual y real, lo que a su vez le otorga la potestad para promover el *JDC* de mérito.

4. SÍNTESIS DE AGRAVIOS Y PRECISIÓN DE LA CONTROVERSIA PLANTEADA

4.1 SÍNTESIS DE AGRAVIOS

Del medio de impugnación se advierte que el actor alega los agravios siguientes:

1. El acto impugnado violenta su derecho político electoral a acceder a un cargo público, toda vez que restringe injustificadamente y de forma desproporcional su oportunidad de participar como miembro de alguna asamblea municipal del *Instituto*. Ello, por contar con doble nacionalidad lo cual, en su concepto, es un acto de discriminación. Así, manifiesta que la *Convocatoria* no es realmente incluyente.

2. El acto impugnado carece de motivación respecto de la aplicación del artículo 78, numeral 1, inciso a), de la *Ley*, violando lo establecido en el artículo 16 de la *Constitución Federal*.

3. El acto impugnado violenta en su perjuicio el derecho a la capacidad y personalidad jurídica toda vez que el requisito de elegibilidad aplicado restringe sus derechos político electorales y su capacidad de ejercerlos.

4.2 CONTROVERSIA PLANTEADA

En ese orden de ideas, la controversia planteada consiste en determinar si el acto impugnado restringe de forma injustificada los derechos político electorales del actor. Para ello, toda vez que el mismo tiene fundamentación en el artículo 78, numeral 1, inciso a), de la *Ley*, el *Tribunal* determinará si tal disposición es proporcional, o si, por el contrario, es dable decretar su inaplicación.

5. ESTUDIO DE FONDO

El ciudadano se inconforma respecto de la *Convocatoria*, concretamente por lo que hace a la base II, numeral 1, y disposiciones relacionadas. En la misma, el *Consejo* aplica lo establecido en el artículo 78, numeral 1, inciso a), de la *Ley*. En tales dispositivos, se establece el requisito de que quienes pretendan ocupar los cargos de consejero presidente, secretario o consejeros de las asambleas municipales del *Instituto* no cuenten con doble nacionalidad. Por tanto, su pretensión consiste en la inaplicación de dicha porción normativa.

En ese orden de ideas, dado que el acto impugnado se encuentra directamente vinculado con la aplicación del artículo 78, numeral 1, inciso a), concretamente a la de la porción normativa *que no adquiera otra nacionalidad*, lo procedente será realizar el control difuso de constitucionalidad y convencionalidad de tal disposición en los términos en los que se ha adelantado.

5.1 METODOLOGÍA DE ESTUDIO

El estudio de los agravios se hará de la forma en que han sido sintetizados. El *Tribunal* analizará todos los elementos necesarios para dar respuesta a la pretensión del actor, con la intención de, además, agotar el principio de exhaustividad.

5.2 TEST DE PROPORCIONALIDAD

En atención a lo establecido por el artículo 1º de la *Constitución Federal*, las autoridades nacionales en el ámbito de su competencia, están obligadas a realizar una interpretación amplia, progresiva y conforme de los derechos fundamentales contenidos en la misma.

En ese sentido, dado que en el escrito inicial se advierte que el actor solicita la inaplicación de la porción normativa en estudio, el *Tribunal* debe realizar el control difuso de constitucionalidad y convencionalidad, utilizando el método que ofrezca mejores posibilidades de protección de los derechos presuntamente vulnerados. Para ello, deben tomarse en cuenta los principios establecidos en la *Constitución Federal*, el *Pacto*, y la *Convención Americana*.

Lo anterior, acorde con lo considerado por la *Sala Superior* en la tesis de rubro **ÓRGANOS JURISDICCIONALES ELECTORALES LOCALES. PUEDEN INAPLICAR NORMAS JURÍDICAS ESTATALES CONTRARIAS A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y A TRATADOS**

INTERNACIONALES.⁴ Esto, dado que de la interpretación sistemática y funcional de los artículos 1º y 133 de la *Constitución Federal*, se concluye que las autoridades jurisdiccionales del país pueden realizar control de constitucionalidad y convencionalidad para garantizar el ejercicio pleno de los derechos humanos. Por tanto, los tribunales electorales locales cuentan con facultades para analizar las normas jurídicas estatales, contrastadas, como se adelantó, con la *Constitución Federal*, y los tratados internacionales firmados y ratificados por México, por tratarse de la Ley Suprema de la Unión, en términos del artículo 133 de la *Constitución Federal*.

Para tal efecto, se debe recurrir a una interpretación conforme en sentido amplio, la cual implica que los jueces deben interpretar el orden jurídico conforme a los derechos humanos establecidos en la *Constitución Federal* y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, favoreciendo en todo tiempo a las personas con la protección más amplia.

Luego, si no fuera posible realizar una interpretación conforme en sentido amplio, se deberá optar por hacerla en sentido estricto; esto es, que cuando haya varias interpretaciones jurídicamente válidas debe preferirse aquella que sea acorde a los derechos humanos establecidos en la *Constitución Federal* y en los tratados internacionales.

Por tanto, para el análisis de las disposiciones normativas cuya inaplicación solicita el actor, el *Tribunal* atenderá a los pasos y aspectos establecidos por el Poder Judicial de la Federación⁵ para la implementación del **control difuso ex officio**.

⁴ Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación TESIS IV/2014. Consultable en la Gaceta de jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, año 7, Número 14, páginas 53 y 54.

⁵ Suprema Corte de Justicia de la Nación. Tesis de clave P. LXIX/2011(9a.), de rubro "**PASOS A SEGUIR EN EL CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD Y CONVENCIONALIDAD EX OFFICIO EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS**", correspondiente a la 10a Época, consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, libro III, del mes de diciembre de dos mil once, tomo 1, página 552.

Por tanto, seguirá el procedimiento siguiente:

- a. Identificar el derecho humano, subderecho o garantía prevista en la *Constitución Federal* o en un tratado internacional.
- b. Reconocer los criterios de la *Sala Superior*, de la *SCJN* y de la *CoIDH* que establezcan su alcance e interpretación.
- c. Fijar la norma o porción normativa que será objeto de control.
- d. Determinar si ésta tiene como fin promover, respetar, proteger y garantizar otros derechos humanos.
- e. Examinar las posibles interpretaciones que la norma permite y verificar si una de ellas guarda conformidad con el derecho humano, subderecho o garantía.
- f. Si no permite interpretaciones conformes, o todas sus interpretaciones resultan disconformes con el derecho humano, debe procederse a contrastarla frontalmente, para lo cual deben tomarse en cuenta los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad, progresividad y *pro homine*.
- g. Desaplicarla cuando resulte contradictoria con el derecho humano.

Habiéndose establecido la metodología y las consideraciones previas al estudio, para encontrarnos en aptitud de realizar el análisis particularizado de los agravios, es necesario atender a las cuestiones comunes propias de su valoración, las cuales corresponden a los incisos a) y b), para llevar a cabo el control difuso *ex officio*.

En ese sentido, es importante referir que, en virtud de que todas las normas que conforman el sistema legal mexicano cuentan con presunción de constitucionalidad, el control difuso debe llevarse a cabo únicamente en los casos en los que exista sospecha de su irregularidad, ya sea a petición de parte o por apreciación del juzgador.

Por lo anterior, es necesario identificar los derechos humanos que se pudieran estar vulnerando, para así encontrarnos en aptitud de llevar a cabo el control de constitucionalidad solicitado por el actor. Partiendo de esa premisa, este *Tribunal* infiere como derechos humanos

supuestamente trasgredidos, el de igualdad, el de acceso a ocupar cargos públicos, específicamente el de integrar autoridades electorales.

Así, el artículo 1º de la *Constitución Federal* prevé el derecho de igualdad ante la ley, en el entendido de que todas las personas que se encuentren en el territorio nacional resultan ser beneficiarias de los derechos humanos previstos en ella o en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte.

Por otro lado, los numerales 14 y 26 del *Pacto* instituyen que la igualdad es un derecho que se debe reconocer a todas las personas que acudan ante los tribunales o cortes de justicia. De igual forma, el artículo 24 de la *Convención Americana*, establece la garantía legal referente a un trato igualitario ante la ley.

Por su parte, el artículo 35, fracción IV, de la *Constitución Federal* contiene el derecho fundamental de los ciudadanos de poder ser nombrado para cualquier empleo o comisión del servicio público.

En ese mismo sentido, el artículo 25, inciso c) del *Pacto* señala como derecho de todos los ciudadanos, sin ninguna distinción ni restricción indebida, de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

A su vez, la *Convención Americana* señala en su numeral 23 que los ciudadanos de las naciones signatarias tienen derecho y oportunidad de acceder, en condiciones generales de igualdad a las funciones públicas de su país.

Por lo anterior, este *Tribunal* estima pertinente llevar a cabo la revisión del control constitucional respecto a la vulneración de los derechos humanos de igualdad, de ser votado y de acceso a la función pública, pues del estudio sumario del juicio que acontece, se advierte la posibilidad de que la aplicación de los preceptos legales atacados incidan en el goce de esos derechos.

Por lo que respecta al derecho de igualdad, la *SCJN*⁶ ha manifestado que si bien los congresos estatales poseen libertad configurativa, dicha facultad se encuentra limitada por los mandatos constitucionales y convencionales.

Asimismo, la *SCJN* ha referido que cuando una ley contiene una distinción basada en una categoría sospechosa, es decir, en alguno de los criterios enunciados en el artículo 1º, último párrafo, de la *Constitución Federal*, el juzgador debe realizar un escrutinio estricto de la medida para examinar su constitucionalidad a la luz del principio de igualdad.⁷

Considerando lo anterior, en los siguientes numerales se realizará el análisis de la porción normativa contenida en el artículo 78, numeral 1, inciso a) de la *Ley*. En primer término, el *Tribunal* verificará la interpretación conforme en sentido amplio del precepto cuestionado; y en caso de que no sea posible determinarla, procederá a la realización de una interpretación conforme en sentido estricto. En ese orden de ideas, en caso de que lo anterior no sea factible, el *Tribunal* continuará con el estudio de proporcionalidad pertinente.

5.2.1 ANÁLISIS DE LA PORCIÓN NORMATIVA CONTENIDA EN EL ARTÍCULO 78, NUMERAL 1, INCISO A), DE LA LEY

La porción normativa controvertida tiene los términos siguientes:

Artículo 78.

- 1. Los consejeros presidentes, secretarios y consejeros electorales de las asambleas municipales, deberán reunir los siguientes requisitos:*

⁶ Ver tesis jurisprudencial 1a./J. 45/2015, de rubro **LIBERTAD CONFIGURATIVA DEL LEGISLADOR. ESTÁ LIMITADA POR LOS DERECHOS FUNDAMENTALES A LA IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN QUE OPERAN DE MANERA TRANSVERSAL**. Visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo I, junio de 2015, pág. 533.

⁷ Ver tesis jurisprudencial 1a./J. 66/2015, de rubro **IGUALDAD. CUANDO UNA LEY CONTENGA UNA DISTINCIÓN BASADA EN UNA CATEGORÍA SOSPECHOSA, EL JUZGADOR DEBE REALIZAR UN ESCRUTINIO ESTRICTO A LA LUZ DE AQUEL PRINCIPIO**. Visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo II, octubre de 2015, pág. 1462.

- a. Ser ciudadano mexicano por nacimiento, **que no adquiriera otra nacionalidad**, además de estar en pleno goce de sus derechos civiles y políticos.

En ese sentido, el *Tribunal* analizará la regularidad constitucional y convencional de la norma controvertida, específicamente por lo que hace a su porción *que no adquiriera otra nacionalidad*.

Así, mediante la emisión de la *Convocatoria*, el *Consejo* aplicó la norma controvertida al señalar que quienes aspiren a contender para ocupar el cargo de consejeros de las asambleas municipales, deberán reunir los requisitos de elegibilidad señalados en la *Ley*.

En ese orden de ideas, el actor manifiesta haber adquirido la nacionalidad española en el año dos mil diez, sin renunciar a la mexicana. En consecuencia, toda vez que cuenta con doble nacionalidad, se encuentra impedido para concursar para el cargo electoral de referencia, lo que, a juicio del actor, vulnera sus derechos político electorales al discriminarlo.

Por tanto, la cuestión a dilucidar es si la prohibición hecha a quienes cuenten con doble nacionalidad vulnera el derecho político electoral a integrar órganos electorales, de forma desproporcional y discriminatoria.

En consecuencia, el *Tribunal* analizará si la norma en estudio resulta conforme con la *Constitución Federal* y los tratados internacionales; para determinar si procede su inaplicación al caso concreto, o no.

5.2.1.1 INTERPRETACIÓN CONFORME EN SENTIDO AMPLIO

El *Tribunal* advierte que el dispositivo legal en estudio no permite una interpretación conforme en sentido amplio, toda vez que en la normativa atinente no existe un requisito de elegibilidad más favorable.

Ello es así toda vez que el artículo 32, segundo párrafo, de la *Constitución Federal* establece que el ejercicio de los cargos y funciones para los cuales, por disposición de la misma *Constitución Federal*, se requiera ser mexicano por nacimiento, se reserva a quienes tengan esa calidad y no adquieran otra nacionalidad; lo cual también será aplicable a los casos que así lo señalan diversas leyes del Congreso de la Unión.

Por su parte, el artículo 35, fracción VI, de la *Constitución Federal* establece como derechos del ciudadano el de obtener nombramiento para cualquier empleo o comisión del servicio público, teniendo las calidades que establezca la ley. En otro orden de ideas, la *Convención Americana* y el *Pacto* contemplan los derechos políticos electorales de los ciudadanos, así como tener acceso en condiciones generales de igualdad a las funciones públicas de su país.

En consecuencia, es menester realizar la interpretación en sentido estricto del precepto en análisis.

5.2.1.2 INTERPRETACIÓN CONFORME EN SENTIDO ESTRICTO

El *Tribunal* concluye que no es posible realizar una interpretación conforme en sentido estricto, pues no existen varias interpretaciones jurídicas válidas que de la porción normativa impugnada puedan realizarse. Esto es así, por tratarse de un requisito de elegibilidad contenido en una norma de forma clara y enfocada a no contar con la doble nacionalidad para poder ser consejero presidente, secretario o consejero electoral de las asambleas municipales del *Instituto*.

En este orden de ideas, dado que no se ha superado el paso anterior, resulta obligatorio realizar un test de proporcionalidad respecto a la porción normativa en estudio, para lo cual se analizará el fin legítimo, la idoneidad, la necesidad y la proporcionalidad de la medida que se combate.

5.2.2 TEST DE PROPORCIONALIDAD

5.2.2.1 FIN LEGÍTIMO DE LA MEDIDA

El *Tribunal* advierte que la porción normativa impugnada cuenta con un fin legítimo.

Lo anterior obedece a que la exigencia del fin legítimo no se interpreta en el sentido positivo de que la medida tenga que perseguir un fin expresa o implícitamente establecido, sino que se entiende en el sentido negativo de que la medida no debe perseguir un fin expresa o implícitamente prohibido o excluido por la *Constitución Federal*.⁸

En este sentido, el *Tribunal* advierte que la porción normativa en estudio cuenta con fundamento en el artículo 32, segundo párrafo, de la *Constitución Federal*. Ello, dado que este artículo dispone que ciertos cargos y funciones podrán reservarse a quienes tengan la calidad de ciudadanos mexicanos por nacimiento y que no hayan adquirido otra nacionalidad; reserva que también será válida en caso en que se señale en otras leyes del *Congreso*.

Así, de la exposición de motivos de la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el veinte de marzo de mil novecientos noventa y siete, donde se adiciona el párrafo segundo del artículo 32 de la *Constitución Federal*, se advierte que el legislador consideró que es indispensable tener presente que los cargos de presidente, senadores, diputados, gobernadores, secretarios de Estado y ministros de la *SCJN*, así como todos los que se señalen en otras leyes del *Congreso*, exigen que sus titulares estén “libres de cualquier posibilidad de vínculo jurídico o sumisión con otros países”, pues “pueden poner en riesgo la soberanía y lealtad nacionales”. Por tanto, el legislador consideró válido que tales cargos “se reservan de

⁸ PRIETO Sanchís, L. *Justicia constitucional y derechos fundamentales*. Madrid. Trota, páginas 175-216, y BERNAL Pulido, C. El principio de proporcionalidad y los derechos fundamentales. Madrid. Centro de Estudios Constitucionales, página 687

manera exclusiva a mexicanos por nacimiento que no adquieran otra nacionalidad”.

De esto se advierte que, en efecto, el fin contenido en la norma impugnada es constitucionalmente legítimo, pues se encamina a garantizar que los intereses soberanos se encuentren salvaguardados en todo momento, en relación a aquellos cargos estratégicos que, por su naturaleza específica, pudieran poner en riesgo la seguridad e integridad nacionales.

Ahora bien, no pasa desapercibido para este *Tribunal* que la soberanía de las legislaturas de las entidades federativas reside en la tutela y protección de los derechos humanos de índole político electoral, consagrados en el bloque de constitucionalidad y convencionalidad.

En ese sentido, con independencia de la libertad configurativa de los estados contenida en el artículo 116 de la *Constitución Federal*, las disposiciones que emanen de los Congresos locales deberán encontrarse apegadas a tales principios, así como a los tratados internacionales.

5.2.2.2 IDONEIDAD DE LA MEDIDA

El *Tribunal* advierte que la medida es idónea.

La idoneidad tiene que ver con lo adecuado de la naturaleza de la medida diferenciadora impuesta por la norma, para conseguir el fin predeterminado.

Por tanto, siendo que, en términos de la exposición de motivos que adicionó el segundo párrafo del artículo 32 de la *Constitución Federal*, la finalidad de la norma es evitar que se ponga en riesgo la soberanía y lealtad nacionales, es dable concluir que la norma es idónea para tal efecto.

Ello es así dado que los fines protegidos por la norma son de relevancia significativa para la seguridad nacional. En ese orden de ideas, es dable concluir que el sistema jurídico mexicano en efecto requiere del establecimiento de requisitos y normas jurídicas que, dentro de los parámetros de racionalidad, justicia y proporcionalidad, establezcan garantías suficientes para su protección.

Así, para evitar un conflicto de intereses que pueda poner en riesgo los principios nacionales discutidos, el establecimiento de restricciones al respecto constituye una medida idónea para garantizar el cumplimiento de los fines constitucionales.

5.2.2.3 NECESIDAD DE LA MEDIDA

La medida es necesaria.

Ello, pues dada la finalidad de la norma, no existe una medida menos gravosa que permita garantizar la salvaguarda de la soberanía nacional, sino mediante la restricción justificada del acceso a cargos públicos en ciertas circunstancias.

En otras palabras, el *Tribunal* advierte que dada la relevancia del fin perseguido por la norma, es necesario que el legislador establezca requisitos de carácter negativo que auxilien a la salvaguarda nacional. Esto, dada la relevancia de los cargos para los cuales el artículo 32, segundo párrafo, de la *Constitución Federal*, fue diseñado. Por tanto, la medida es necesaria.

5.2.3.4. PROPORCIONALIDAD DE LA MEDIDA

El *Tribunal* concluye que la medida no es proporcional, dado que establece una restricción a los derechos político electorales que no encuentra sustento en criterios de razonabilidad.

Para ilustrar lo anterior, el *Tribunal* analizará la norma controvertida desde la perspectiva de la *Convención Americana*, el *Pacto*, los

criterios de la *CoIDH*, los preceptos de la *Constitución Federal* involucrados, el espíritu del Legislador ordinario y la naturaleza del cargo al que aspira el actor.

Así, el artículo 2 del *Pacto* establece la obligación de los Estados parte de respetar y garantizar a todos los individuos que se encuentren en su territorio y estén sujetos a su jurisdicción los derechos reconocidos en él, 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. En ese sentido, los Estados se comprometen a adoptar las disposiciones legislativas, o de otro carácter, que fueren necesarias para hacer efectivos los derechos reconocidos en el *Pacto*.

De lo anterior se desprende que, de existir restricciones injustificadas a los derechos fundamentales por razones de nacionalidad, en concreto a los derechos políticos, se contravendría lo estipulado por el *Pacto*. En otras palabras, las disposiciones creadas por el legislador, o por otra autoridad, deben buscar el respeto y la maximización de los derechos fundamentales.

Además, el artículo 25, inciso c), del *Pacto* mandata que todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna distinción y sin restricciones indebidas, de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

Es decir, aquellas restricciones que deban interponerse a los derechos políticos en controversia deberán siempre pasar por un examen de razonabilidad que garantice que sus parámetros se encuentran dentro de lo constitucional y convencionalmente válido, máxime al tratarse de restricciones que podrían poner en riesgo el derecho de igualdad, como es el caso de la nacionalidad del actor.

Ello se refuerza con lo dispuesto por el artículo 26 del *Pacto*, pues fundamenta que todas las personas son iguales ante la ley, y tienen derecho a su protección sin discriminación; además, la ley deberá

prohibir todo tipo de discriminación por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

Ahora bien, el artículo 23 de la *Convención Americana* estipula que todos los ciudadanos deben gozar del derecho y oportunidad de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país. Por otro lado, su ejercicio podrá reglamentarse exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal.

Por otro lado, el artículo 29, inciso d), de la *Convención Americana* obliga a los países firmantes a garantizar que ninguna disposición pueda ser interpretada en el sentido de excluir o limitar el efecto que puedan producir la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre y otros actos internacionales de la misma naturaleza.

En otras palabras, los parámetros para interpretar las normas contenidas en la *Convención Americana* deben realizarse de forma progresiva, otorgando siempre la interpretación más amplia y favorable a los derechos fundamentales.

Ello cobra relevancia al considerar que el diverso artículo 30 de la *Convención Americana* dispone que las restricciones permitidas, de acuerdo con tal Convención, al goce y ejercicio de los derechos y libertades reconocidas en la misma, no pueden ser aplicadas sino conforme a leyes que se dictaren por razones de interés general y con el propósito para el cual han sido establecidas. Es decir, a efecto de que los derechos humanos puedan ser sujetos de restricción, el Legislador deberá estar atento a que las finalidades de la misma se encuentren justificadas en el bien común, y que tienda a garantizar el fin para el cual es contemplada.

De lo anterior es dable concluir que, con independencia de que el artículo 23.2 de la *Convención Americana* reconozca la reglamentación de derechos fundamentales en materia de nacionalidad, lo cierto es que la misma depende de que su finalidad se encuentre justificada en el interés general y los propósitos constitucionales. Además, la interpretación de las normas en materia derechos humanos, incluidos los contenidos en la *Convención Americana*, debe realizarse siempre de la forma en que mayores beneficios implique para el disfrute de los derechos fundamentales.

Así, de lo analizado en los párrafos anteriores se puede concluir que las restricciones que se hagan a los derechos fundamentales deberán encontrarse resguardadas por parámetros de maximización, progresividad y razonabilidad. En consecuencia, es fundamental atender al fin para el cual fueron establecidas, así como a los beneficios que impliquen en materia de bien común.

Para ello resulta de gran ilustración lo concluido por la *CoIDH* en el caso *Yatama vs Nicaragua*,⁹ al considerar que el principio fundamental de igualdad y no discriminación cuenta con un carácter fundamental para la salvaguarda de los derechos humanos. “Por consiguiente, los Estados tienen la obligación de no introducir en su ordenamiento jurídico regulaciones discriminatorias, eliminar las regulaciones de carácter discriminatorio, combatir las prácticas de este carácter y establecer normas y otras medidas que reconozcan y aseguren la efectiva igualdad ante la ley de todas las personas. Es discriminatoria una distinción que carezca de justificación objetiva y razonable.”¹⁰

De lo anterior se desprende entonces que, en aras de garantizar el derecho de no discriminación por motivos de nacionalidad, los Estados deberán observar que las restricciones a derechos humanos se encuentren amparadas por parámetros que juzguen a los ciudadanos

⁹ Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso YATAMA vs Nicaragua. Disponible en http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_127_esp.pdf

¹⁰ *Ibíd.* Párrafos 184 y 185.

sin distinciones de carácter subjetivo, y que cuenten con bases lógicas de justificación. Es decir, que dichas restricciones sean razonables.

En ese sentido, la *CoIDH* ha concluido que la previsión y aplicación de requisitos para ejercitar los derechos políticos no constituyen, por sí mismos, una restricción indebida a los derechos políticos, dado que, al no ser absolutos, pueden estar sujetos a limitaciones. Entonces, su reglamentación debe observar los principios de legalidad, necesidad, proporcionalidad, y razonabilidad en una sociedad democrática.¹¹ Esto implica que la restricción debe encontrarse prevista en una ley, no ser discriminatoria, basarse en criterios razonables, atender a un propósito útil y oportuno que la torne necesaria para satisfacer un interés público imperativo, y ser proporcional a ese objetivo.¹²

Así, por lo que hace al caso concreto, de lo anterior se desprende que no es suficiente con que la limitación contenida en la *Convocatoria* se encuentre contemplada en el orden constitucional, ni legal; sino que la misma debe estar inspirada en criterios de igualdad, tener una fundamentación lógica y coherente, y ser suficiente para alcanzar un fin legítimo.

De esa forma, la *CoIDH* ha concluido que, de existir varias opciones tendentes a alcanzar los fines idóneos, debe elegirse aquella que ofrezca menos restricciones al derecho protegido y tenga mayor proporcionalidad con el propósito que se persigue.¹³

De hecho, por lo que hace a la justicia nacional, la *SCJN* en la acción de inconstitucionalidad 48/2009, al estudiar lo relativo a la configuración legislativa reservada en el artículo 32, párrafo segundo, de la *Constitución Federal*, ha destacado la importancia de que la restricción establecida a los mexicanos con doble nacionalidad, en materia de derechos políticos, debe satisfacer una razonabilidad en función de los cargos de que se trate; es decir, dicha facultad de

¹¹ *Ibíd.* Párrafo 206 y 207

¹² *Ídem.*

¹³ *Ídem.*

configuración no es irrestricta, sino que debe atender a una finalidad constitucionalmente válida; esto es, la facultad reglamentaria encuentra su límite en que tales cargos o funciones guarden esa vinculación o finalidad para que la distinción sea válida. En el caso, como se ha adelantado, tal finalidad versa sobre asegurar la soberanía y la seguridad nacional.¹⁴

Como se ha venido desarrollando, este criterio es congruente con lo establecido por el *Pacto*, la *Convención Americana*, y el artículo 1º de la *Constitución Federal* en materia de maximización y progresividad de los derechos fundamentales. En consecuencia, el *Tribunal* advierte que la porción normativa en estudio no establece una limitación proporcional al derecho fundamental de acceso a los cargos públicos.

Ahora bien, como se ha precisado, además del requisito de maximización en la interpretación de las disposiciones relativas a los derechos humanos contenida en el artículo 29, inciso d), de la *Convención Americana*, el diverso 30 mandata que las restricciones permitidas sólo podrán ser decretadas conforme a leyes que obedezcan a razones de interés general y con el propósito para el cual han sido establecidas. Así mismo, el artículo 32.2 de la *Convención Americana* señala que los derechos de cada persona están limitados por aquellos con que cuentan los demás, por la seguridad de todos, y por las justas exigencias del bien común, en una sociedad democrática.

En ese orden de ideas, para estar en posibilidad de determinar si las limitaciones a los derechos políticos del actor establecidas en la norma controvertida cuentan con tales características, es necesario analizar cuáles son los fines y propósitos que se pretenden alcanzar con la disposición.

Ahora, no pasa desapercibido para el *Tribunal* que la limitación de los derechos fundamentales ante el interés general no significa que éste sea superior a aquéllos; por el contrario, tal limitación implica una

¹⁴ Suprema Corte de Justicia de la Nación. Acción de inconstitucionalidad 48/2009.

situación extraordinaria que deberá tener una vasta fundamentación en dicha situación.

Por otro lado, en la opinión consultiva OC-6/86, la *CoIDH* ha establecido que el concepto “bien común” ha de interpretarse como un elemento integrante del orden público del Estado democrático, cuyo fin principal es “la protección de los derechos esenciales del hombre y la creación de circunstancias que le permitan progresar espiritual y materialmente y alcanzar la felicidad”;¹⁵ se refiere a permitir que los integrantes de la sociedad alcancen el mayor grado de desarrollo personal y la mayor vigencia de los derechos democráticos, de forma tal que promueva la plena realización de los derechos de la persona humana.¹⁶

Así, “bien común” y “orden público” deben interpretarse dentro de la realidad americana, teniendo en cuenta que los Estados actúan sobre la base de del ejercicio efectivo de la democracia representativa, y de los derechos humanos.¹⁷

De lo anterior se advierte, entonces, que el bien común a que hacen referencia los parámetros de interpretación establecidos por la *Convención Americana* parten de los principios fundamentales de los derechos humanos. Luego, las leyes que establezcan requisitos limitativos para su ejercicio deben basarse siempre en perspectivas que, a su vez, garanticen su ejercicio. Es decir, las limitaciones a los derechos fundamentales deberán contar con características de razonabilidad y proporcionalidad suficientes para el disfrute de los derechos en comento.

De ello se sigue que la porción normativa en comento no es proporcional, toda vez que establece limitaciones a los derechos

¹⁵ Corte Interamericana de Derechos Humanos. Opinión consultiva OC-6/86, de 9 de mayo de 1986, párrafo 29. Disponible en

http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_06_esp.pdf

¹⁶ *Ibíd.* Párrafo 31

¹⁷ *Ibíd.* Párrafo 30.

fundamentales que no tienen sustento en el bien común o en el interés general.

Esto es así toda vez que, como se adelantó, la disposición contenida en el artículo 78, numeral 1, inciso a), de la *Ley* guarda una relación estrecha con lo dispuesto por el artículo 32, párrafo segundo, de la *Constitución Federal*, cuya finalidad es garantizar la soberanía y lealtad nacional en el ejercicio de la función del presidente, senadores, diputados, gobernadores, secretarios de Estado y ministros de la *SCJN*, así como todos los que se señalen en otras leyes del *Congreso*.

Es decir, de la exposición de motivos se desprende que la adición del párrafo segundo del artículo 32 de la *Constitución Federal* obedece a 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.

Esto implica que el espíritu del legislador consistió en la identificación de áreas y funciones específicas que pudieran encontrarse vulneradas por la doble nacionalidad de quienes ejercieran el cargo. Para ello, es indispensable identificar la naturaleza de tales áreas y funciones pues, de lo contrario, se establecería en efecto una relación de discriminación para quienes se encontraran en tal supuesto.

Este criterio es consistente con lo considerado por la *SCJN* en la acción de constitucionalidad 48/2009, al destacar que los fines que tuvo en cuenta el Legislador ordinario “deriva de que el ejercicio de los cargos comentados se relaciona con los intereses o el destino político de la Nación, las áreas estratégicas o prioritaria del Estado, o bien con la seguridad y defensa nacional”.¹⁸ Sin embargo, como ya se adelantó, tal voluntad legislativa no es irrestricta, sino que depende de la

¹⁸ Op cit. Acción de inconstitucionalidad 48/2009

satisfacción de los requisitos de razonabilidad propios de la función de que se trate.

Además, tal ejercicio es congruente con lo establecido por el artículo 1º de la *Constitución Federal*, que obliga a las autoridades nacionales a aplicar la interpretación más favorable a los principios fundamentales que se encuentren en riesgo. En ese sentido, es fundamental realizar una interpretación sistemática de los preceptos contenidos en la *Constitución Federal* y en los tratados internacionales, de forma tal que las restricciones establecidas por la norma analizada sean interpretadas a la luz de los demás principios de acuerdo con los principios constitucionales y fundamentales del orden nacional, principalmente los referidos a la igualdad y no discriminación.

En ese sentido, la *SCJN* ha puntualizado que, en el desarrollo de su función, el Legislador debe ser especialmente cuidadoso evitando establecer distinciones que sitúen en franca desventaja a un grupo de individuos respecto de otro, o bien, que menoscaben los derechos otorgados por la *Constitución Federal* a los gobernados.¹⁹

De lo anterior se desprende que en los casos en que el Legislador deba hacer una distinción, deberá estar seguro de que la misma descansa en una base objetiva y razonable; en este sentido, los tratos desiguales deben tener la finalidad de avanzar en la consecución de objetivos admisibles dentro de los límites constitucionales. Además, debe existir una relación de instrumentalidad entre la medida y el fin pretendido; por último, debe cumplirse con el requisito de proporcionalidad, de forma tal que la persecución de un objetivo constitucional no se haga a costa de una afectación innecesaria o desmedida de otros derechos constitucionalmente protegidos. Este criterio es sostenido en la jurisprudencia de rubro **IGUALDAD**.

¹⁹ Op cit. Acción de inconstitucionalidad 48/2009

CRITERIOS PARA DETERMINAR SI EL LEGISLADOR RESPETA ESE PRINCIPIO CONSTITUCIONAL.²⁰

Así, dada la naturaleza del cargo al que la *Convocatoria* se refiere, así como la de las funciones de las asambleas municipales del *Instituto*, el *Tribunal* advierte que la porción normativa en estudio es desproporcional. Esto, dado que la naturaleza de la norma controvertida no es consistente con la propia de los cargos para los cuales se planteó la restricción.

Ello se advierte del análisis de lo dispuesto por los artículos 77, 78, 79, 80, 81, 82, 83, y de más relativos, de la *Ley*, de los cuales se desprende que las funciones de las asambleas municipales se encuentran circunscritas a los ámbitos territoriales para los cuales son instaladas. Es decir, con independencia de la relevancia de sus funciones para la democracia del estado, la trascendencia de sus atribuciones y deberes se acota al municipio en concreto.

De igual forma, los cargos de consejeros presidentes, secretarios y consejeros electorales de las asambleas municipales del *Instituto*, previstos en el artículo 78 de la *Ley*, y para los cuales se emite la *Convocatoria*, cuentan con facultades específicas en las asambleas municipales para las cuales son designados.

De hecho, las asambleas del *Instituto* son órganos colegiados que se integran con consejeros con derecho a voz y voto; un secretario exclusivamente con derecho a voz, y representantes de los partidos políticos con las características anteriores. En ese orden de ideas, para que las asambleas puedan sesionar, es indispensable la presencia de la mayoría de sus integrantes con derecho a voto, entre los que deberá estar quien ocupe la presidencia; tan es así, que de no reunirse la mayoría necesaria, la sesión deberá posponerse y

²⁰ Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Jurisprudencia, clave 1a./J. 55/2006. Visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Tomo XXIV, septiembre de 2006; página 75.

celebrarse dentro de las veinticuatro horas siguientes. Además, todas las resoluciones deberán tomarse por mayoría de votos.²¹

De lo anterior se desprende que quienes ocupen los cargos para los que se ha abierto la *Convocatoria* no cuentan con facultades plenipotenciarias y unipersonales; por el contrario, se encuentran acotadas a la decisión mayoritaria que tomen sus miembros. Entonces, que una persona dentro de la generalidad de la asamblea cuente con doble nacionalidad, difícilmente pone en riesgo los principios que busca proteger la norma impugnada.

Además, el *Tribunal* advierte que, en términos de lo dispuesto por el artículo 77, numeral 2, de la *Ley*, las asambleas municipales tienen una función ejecutiva en cuanto a su ámbito de competencia. Es decir, las mismas forman parte del *Instituto* y dependen administrativamente del Consejero Presidente de éste. Entonces, a pesar de estar encargadas de la preparación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral, dentro de los ámbitos de su competencia, las mismas carecen de autonomía; por el contrario, son parte de una estructura organizacional específica cuya ejecución depende de lo estipulado por la *Ley*.

Esto significa que la finalidad constitucional que inspiró la adición del párrafo segundo del artículo 32 de la *Constitución Federal*, y que fundamenta la porción normativa impugnada, no es congruente con la naturaleza del acto. En consecuencia, la norma no es proporcional con el objetivo constitucionalmente pretendido y, en términos de lo dispuesto por el artículo 1º de la *Constitución Federal*, la *Convención Americana* y el *Pacto*, no abona a la maximización de los derechos fundamentales.

Ello toda vez que, como se ha establecido, la finalidad de la reforma en comento consiste en garantizar la soberanía nacional; supuesto que no se encuentra en riesgo desde el ámbito de aplicación concreta

²¹ Ello según lo dispuesto por los artículos 77, numerales 4 y 5 ; y el relativo 80, numerales 2, 3 y 4, de la Ley Electoral del Estado de Chihuahua.

de la porción normativa que busca inaplicarse. Así, el *Tribunal* advierte que la restricción establecida en la norma impugnada, y que motiva las disposiciones relativas en la *Convocatoria*, no es proporcional, dado que no satisface el objetivo de proteger la lealtad y soberanía nacionales.

En conclusión, dado que el acto impugnado se encuentra basado en una porción normativa cuya interpretación conforme, tanto en sentido amplio como en estricto, no puede realizarse, y que no sobrepasa los requerimientos mínimos del análisis de proporcionalidad, lo procedente es declarar su inaplicación en el caso concreto, en términos de lo establecido por los artículos 1º y 133 de la *Constitución Federal*.

Ahora bien, dado que el análisis del primer agravio hecho valer por el actor es suficiente para modificar el acto impugnado y alcanzar su pretensión, el *Tribunal* considera que el análisis de los otros dos, es inoficioso. Lo anterior sin que ello implique alguna vulneración a sus derechos, o al principio de exhaustividad, toda vez que el *Tribunal* ha analizado de forma integral los puntos de la pretensión sometida a su conocimiento, y no sólo un aspecto en concreto. Esto es congruente con lo considerado por la *Sala Superior* en las jurisprudencias de rubro **PRINCIPIO DE EXHAUSTIVIDAD. LAS AUTORIDADES ELECTORALES DEBEN OBSERVARLO EN LAS RESOLUCIONES QUE EMITAN²² y EXHAUSTIVIDAD EN LAS RESOLUCIONES. CÓMO SE CUMPLE.²³**

En consecuencia, dado que el artículo 78, numeral 1, inciso a), de la *Ley*, en lo que se refiere a la porción normativa *que no adquiera otra nacionalidad* no es proporcional, lo procedente es declarar su inaplicación al caso concreto. Entonces, lo conducente es modificar la

²² Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Jurisprudencia 43/2002, Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 6, Año 2003, página 51.

²³ Sala superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Jurisprudencia 12/2001, Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 5, Año 2002, páginas 16 y 17.

Convocatoria respectiva en el caso particular, a efecto de que no se tome en cuenta la porción normativa para el registro correspondiente.

6. EFECTOS DE LA SENTENCIA

Toda vez que el *Tribunal* ha concluido que la porción normativa es inconstitucional, lo procedente es:

1. **Inaplicar** el artículo 78, numeral 1, inciso a), de la *Ley*, en lo que se refiere a la porción normativa que no adquiriera otra nacionalidad, por lo que hace a Julio César Cabello Castañeda.
2. Se ordena al *Consejo* **modificar** la *Convocatoria*, en lo que fue materia de impugnación, para que, en caso de que Julio César Cabello Castañeda presentara su solicitud para participar en el procedimiento de integración de las asambleas municipales del *Instituto* para el próximo proceso electoral, no le sean exigibles los requisitos en estudio. Esto de conformidad con las consideraciones vertidas en esta sentencia.

7. RESOLUTIVOS

PRIMERO. Se **inaplica al caso concreto de Julio César Cabello Castañeda** el artículo 78, numeral 1, inciso a), de la Ley Electoral del Estado de Chihuahua, en lo que se refiere a la porción normativa *que no adquiriera otra nacionalidad*.

SEGUNDO. Se ordena al Consejo Estatal del Instituto Estatal Electoral **modificar**, en lo que fue materia de impugnación, la Convocatoria pública incluyente para la integración de las asambleas municipales del Instituto Estatal Electoral de Chihuahua en el Proceso Electoral Local 2017-2018. Ello para efectos de que, en caso de que **Julio César Cabello Castañeda** presentara la solicitud correspondiente, no le sean exigibles las disposiciones relacionadas con la porción normativa cuya inaplicación ha sido decretada en el resolutivo primero, de conformidad con los términos precisados en la sentencia.

Notifíquese en términos de ley.

En su oportunidad, **ARCHÍVESE** el presente expediente como asunto total y definitivamente concluido.

Así lo resolvieron, por **mayoría** de votos, los magistrados que integran el Pleno del Tribunal Estatal Electoral de Chihuahua, ante el Secretario General, con quien se actúa y da fe. Doy fe.

**VÍCTOR YURI ZAPATA LEOS
MAGISTRADO PRESIDENTE**

**JACQUES ADRIÁN JÁCQUEZ
FLORES
MAGISTRADO**

**JULIO CÉSAR MERINO
ENRIQUEZ
MAGISTRADO**

**JOSÉ RAMÍREZ SALCEDO
MAGISTRADO**

**CÉSAR LORENZO WONG
MERAZ
MAGISTRADO**

**ELIAZER FLORES JORDÁN
SECRETARIO GENERAL**

VOTO PARTICULAR QUE EMITE EL MAGISTRADO JOSÉ RAMÍREZ SALCEDO A LA SENTENCIA DICTADA EN EL JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO ELECTORALES DEL CIUDADANO JDC-17/2017.

Con fundamento en el artículo 297, numeral 1, inciso g) de la Ley Electoral del Estado, 19 fracción XIII, 20 numerales 1 y 2, 27 fracción XII del Reglamento Interior del Tribunal Estatal Electoral me permito emitir voto particular a fin de que se inserte en la ejecutoria correspondiente a la Sentencia dictada dentro del juicio antes señalado.

Disiento con el sentido del proyecto, por los siguientes motivos:

La controversia consiste en determinar si el acto que se impugna restringe de forma injustificada los derechos político electorales del actor; al aplicarse el artículo 78, numeral 1, inciso a) de la Ley Electoral del Estado, en el considerando noveno del Acuerdo emitido por el Consejo Estatal del Instituto Estatal Electoral, en el que se acordó emitir la Convocatoria Pública para la Designación de Consejeras y Consejeros Presidentes y Electorales, así como Secretarios y Secretarias, en ambos casos propietarios y suplentes, de las Asambleas Municipales del Instituto Estatal Electoral en los sesenta y siete municipios del Estado, para el Proceso Electoral Local 2017-2018. Toda vez que aduce que su aplicación resulta violatoria del derecho a la igualdad y no discriminación, del reconocimiento a la personalidad y además carece de motivación.

En el proyecto sostenido por la mayoría se determinó inaplicar el artículo 78, numeral 1, inciso a), de la citada ley, en lo que se refiere a la porción normativa “que no adquiriera otra nacionalidad”, por lo que hace al actor; y ordena al Consejo Estatal del Instituto Estatal Electoral modificar la *Convocatoria*, en lo que fue materia de impugnación, para que, en caso de que Julio César Cabello Castañeda presentara su solicitud para participar en el procedimiento de integración de las

asambleas municipales del *Instituto* para el próximo proceso electoral, no le sean exigibles los requisitos en estudio.

Ello toda vez, que del análisis del test de proporcionalidad, se consideró que si bien la porción normativa impugnada cuenta con un fin legítimo, es idónea y necesaria, no es proporcional, ya que establece una restricción a los derechos político electorales que no encuentra sustento en criterios de razonabilidad.

Ahora bien, discrepo del sentido de la resolución toda vez que la restricción del derecho político electoral de acceder al cargo de Consejero en una Asamblea Municipal, por tener el actor doble nacionalidad, no resulta contrario a la potenciación de los derechos humanos, ya que si bien, los tratados internacionales y convenciones buscan ampliar la protección de los derechos de las personas, también lo es que las constituciones de las naciones forman parte de un marco normativo que puede establecer ciertas restricciones para proteger algunas funciones ejercidas por sus ciudadanos.

En este sentido, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley Electoral del Estado de Chihuahua prevén expresamente la hipótesis de reserva para el ejercicio de cargos y funciones públicas a quienes tengan la nacionalidad mexicana y no adquieran otra, al señalar:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo 32. *La Ley regulará el ejercicio de los derechos que la legislación mexicana otorga a los mexicanos que posean otra nacionalidad y establecerá normas para evitar conflictos por doble nacionalidad.*

El ejercicio de los cargos y funciones para los cuales, por disposición de la presente Constitución, se requiera ser mexicano por nacimiento, se reserva a quienes tengan esa calidad y no adquieran otra nacionalidad. Esta reserva también será aplicable a los casos que así lo señalen otras leyes del Congreso de la Unión.

...

Ley Electoral del Estado

Artículo 78

1) *Los consejeros presidentes, secretarios y consejeros electorales de las asambleas municipales, deberán reunir los siguientes requisitos:*

a) *Ser ciudadano mexicano por nacimiento, que no adquiriera otra nacionalidad, además de estar en pleno goce de sus derechos civiles y políticos;*

Ahora bien, para efectos de determinar si la medida prevista en la ley resulta proporcional o no, considero necesario determinar qué se entiende por nacionalidad.

La nacionalidad es el vínculo jurídico de una persona con un Estado, que le atribuye la condición de ciudadano de éste en función del lugar en que ha nacido, de la nacionalidad de sus padres o del hecho de habersele concedido la naturalización.²⁴ Es decir, la nacionalidad es un lazo entre una Nación y los habitantes de ésta, que pueden adquirir por nacimiento o por naturalización, según lo dispone el artículo 30 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Así mismo, la nacionalidad representa el lazo jurídico que une a los individuos con el Estado y los hace sujetos del mismo. Es el vínculo que une a una persona con un Estado y del cual derivan diversas implicaciones, al generar derechos y deberes correlativos o recíprocos, es decir, se trata de un vínculo jurídico-político de fidelidad y compromiso entre el individuo y un determinado Estado; a través de dicho vínculo el individuo se integra a un Estado, como parte de él; corresponde a la soberanía de cada Estado regular quiénes son sus nacionales, como también en lo relativo al ingreso y permanencia de

²⁴ "Nacionalidad". Diccionario de la Real Academia Española, 2017. Consultable en: <http://dle.rae.es/?id=QBshcL7>

los extranjeros en su territorio, aspecto en el que se comprende que un Estado contemple la posibilidad de que un extranjero adquiriera la nacionalidad por naturalización, y la permisión o no de la doble o múltiple nacionalidad y su regulación²⁵.

Al respecto, la Corte Internacional de Justicia, en la Conferencia de Codificación celebrada en La Haya, del trece de marzo al veintiuno de abril de mil novecientos treinta, por decisión de la VIII Asamblea de la Sociedad de las Naciones de mil novecientos veintisiete, sostiene que “Según la práctica de los Estados, las decisiones arbitrales y judiciales, y las opiniones doctrinales, la nacionalidad es un vínculo jurídico que tiene en su base un hecho social de unión, una solidaridad efectiva de existencia, de intereses, de sentimientos, junto a una reciprocidad de derechos y deberes. Es, puede decirse, la expresión jurídica del hecho de que el individuo al cual ha sido conferida, sea directamente por la ley, sea un acto de autoridad, está de hecho más estrechamente unido a la población del Estado que se la otorga que a la de cualquier otro Estado²⁶.”

Ahora bien, el artículo 32 constitucional, tiene su origen en la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación, el veinte de marzo de mil novecientos noventa y siete, y en la exposición de motivos, se señaló:

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

²⁵ Voto particular que formula el Ministro Sergio A. Valls Hernández, en la Acción de Inconstitucionalidad 48/2009.

²⁶ *Ídem*

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.

Es decir, la finalidad de lo establecido en el artículo constitucional en comento es que diversos cargos se reserven a quienes sean mexicanos por nacimiento y no tengan otra nacionalidad, para preservar y salvaguardar la identidad y seguridad nacionales.

Por tanto, la nacionalidad al generar un vínculo afectivo, de pertenencia, unión y solidaridad, es materia de regulación de los Estados Nacionales, que pueden establecer medidas restrictivas al respecto, como es el caso de México y en el caso concreto en Chihuahua, lo cual es acorde a lo establecido en el artículo 23.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos que señala que la ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos políticos por razones de nacionalidad.

Regulación que no resulta violatoria del principio de igualdad toda vez que, ya que como fue señalado por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver el amparo en revisión 220/2008, el principio de igualdad no implica que todos los individuos deban encontrarse siempre y en cualquier circunstancia en condiciones de absoluta igualdad, sino más bien, se refiere a una igualdad jurídica entre los gobernados, que se traduce en el hecho de que todos tengan derecho a recibir siempre el mismo trato que reciben aquellos que se encuentran en situaciones de hecho similares; por tanto, no toda diferencia de trato implicará siempre una violación a las garantías de los gobernados, sino que ésta se dará solamente cuando, ante situaciones de hecho similares, no exista una justificación razonable

para realizar tal distinción²⁷. Así mismo, en la tesis “**GARANTIA DE NO DISCRIMINACION. SU PROTECCION CONSTITUCIONAL**”²⁸”, se instituyó que la no discriminación es una verdadera garantía individual, que consiste en el derecho subjetivo público del gobernado de ser tratado en la misma forma que sus semejantes, lo cual implica el deber jurídico de la autoridad de garantizar un trato idéntico a todas las personas que se ubiquen en las mismas circunstancias, como acontece en el caso ya que el actor es tratado por igual que sus semejantes, es decir, es el mismo trato para los ciudadanos mexicanos que cuenten con otra nacionalidad, por lo que la norma en estudio no resulta discriminatoria.

También resulta relevante el criterio sustentado por la Primera Sala dicho Tribunal, en la tesis de jurisprudencia de rubro: “**IGUALDAD. CRITERIOS PARA DETERMINAR SI EL LEGISLADOR RESPETA ESE PRINCIPIO CONSTITUCIONAL**”²⁹”, mediante la cual, estableció que el principio de igualdad debe entenderse como la exigencia constitucional de tratar igual a los iguales y desigual a los desiguales, de ahí que en algunas ocasiones hacer distinciones estará vedado, mientras que en otras estará permitido o, incluso, constitucionalmente exigido. Por lo cual se debe analizar si dicha distinción descansa en una base objetiva y razonable o si, por el contrario, constituye una discriminación constitucionalmente vedada. Por lo que es necesario determinar, en primer lugar, si la distinción legislativa obedece a una finalidad objetiva y constitucionalmente válida: el legislador no puede introducir tratos desiguales de manera arbitraria, sino que debe hacerlo con el fin de avanzar en la consecución de objetivos admisibles dentro de los límites marcados por las previsiones constitucionales, o expresamente incluidos en ellas y, es necesario examinar la racionalidad o adecuación de la distinción hecha por el legislador: es necesario que la introducción de una distinción constituya un medio apto para conducir al fin u objetivo que el

²⁷ *Ídem*.

²⁸ Amparo directo en revisión 881/2007, Segunda Sala, Novena Época. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXIV, p. 639.

²⁹ 1a./J. 55/2006. Primera Sala, novena época. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXIV, Septiembre de 2006, p. 75.

legislador quiere alcanzar, es decir, que exista una relación de instrumentalidad entre la medida clasificatoria y el fin pretendido. Además, debe cumplirse con el requisito de la proporcionalidad: el legislador no puede tratar de alcanzar objetivos constitucionalmente legítimos de un modo abiertamente desproporcional, de manera que el juzgador debe determinar si la distinción legislativa se encuentra dentro del abanico de tratamientos que pueden considerarse proporcionales, habida cuenta de la situación de hecho, la finalidad de la ley y los bienes y derechos constitucionales afectados por ella; la persecución de un objetivo constitucional no puede hacerse a costa de una afectación innecesaria o desmedida de otros bienes y derechos constitucionalmente protegidos.

Así mismo, sirve a lo anterior, la Jurisprudencia: **“IGUALDAD. CASOS EN LOS QUE EL JUEZ CONSTITUCIONAL DEBE HACER UN ESCRUTINIO ESCRITO DE LAS CLASIFICACIONES LEGISLATIVAS (INTERPRETACION DEL ARTICULO 1o. DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS)³⁰”,** en la cual se señala que la igualdad es un principio y un derecho de carácter fundamentalmente adjetivo que se predica siempre de algo, y este referente es relevante al momento de realizar el control de constitucionalidad de las leyes, porque la Norma Fundamental permite que en algunos ámbitos el legislador tenga más amplitud para desarrollar su labor normativa, mientras que en otros el Juez debe ser más exigente a la hora de determinar si aquél ha respetado las exigencias del principio de igualdad. El artículo 1o. de la Constitución Federal establece varios casos en los que procede dicho escrutinio estricto. Así, su primer párrafo proclama que todo individuo debe gozar de las garantías que ella otorga, las cuales no pueden restringirse ni suspenderse sino en los casos y con las condiciones que la misma establece, lo que evidencia la voluntad constitucional de asegurar en los más amplios términos el goce de los derechos fundamentales, y de que las limitaciones a ellos sean concebidas restrictivamente, de conformidad con el carácter excepcional que la

³⁰ Jurisprudencia 1a./J. 37/2008, Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXVII, abril de 2008, página 175

Constitución les atribuye. Por ello, siempre que la acción clasificadora del legislador incida en los derechos fundamentales garantizados constitucionalmente, será necesario aplicar con especial intensidad las exigencias derivadas del principio de igualdad y no discriminación. Por su parte, el párrafo tercero del citado precepto constitucional muestra la voluntad de extender la garantía de igualdad a ámbitos que trascienden el campo delimitado por el respeto a los derechos fundamentales explícitamente otorgados por la Constitución, al prohibir al legislador que en el desarrollo general de su labor incurra en discriminación por una serie de motivos enumerados (origen étnico o nacional, género, edad, capacidades diferentes, condición social, condiciones de salud, religión, opiniones, preferencias, estado civil) o en cualquier otro que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas. La intención constitucional es, por lo tanto, extender las garantías implícitas en el principio de igualdad al ámbito de las acciones legislativas que tienen un impacto significativo en la libertad y la dignidad de las personas, así como al de aquellas que se articulan en torno al uso de una serie de criterios clasificatorios mencionados en el referido tercer párrafo, sin que ello implique que al legislador le esté vedado absolutamente el uso de dichas categorías en el desarrollo de su labor normativa, sino que debe ser especialmente cuidadoso al hacerlo. En esos casos, el Juez constitucional deberá someter la labor del legislador a un escrutinio especialmente cuidadoso desde el punto de vista del respeto a la garantía de igualdad.

Además, la Corte Interamericana, en la Opinión Consultiva OC-4/84 relativa a la propuesta de modificación a la Constitución Política de Costa Rica relacionada con la naturalización, respecto a principio de igualdad y no discriminación, manifestó lo siguiente:

54. Por su lado el artículo 24 de la Convención establece: Artículo 24. Igualdad ante la Ley

Todas las personas son iguales ante la ley. En consecuencia, tienen derecho, sin discriminación, a igual protección de la ley.

55. La noción de igualdad se desprende directamente de la unidad e la naturaleza del género humano y es inseparable de la dignidad esencial de la persona, frente a la cuál es incompatible toda situación que, por considerar superior a un determinado grupo conduzca a tratarlo con privilegio; o que, a la inversa, por considerarlo inferior, lo trate con hostilidad o de cualquier forma lo discrimine del goce de derechos que sí se reconocen a quienes no se consideran incursos en tal situación de inferioridad. No es admisible crear diferencias de tratamiento entre seres humanos que no se correspondan con su única e idéntica naturaleza.

56. Sin embargo, por lo mismo que la igualdad y la no discriminación se desprenden de la idea de unidad de dignidad y naturaleza de la persona es preciso concluir que no todo tratamiento jurídico diferente es propiamente discriminatorio, porque no toda distinción de trato puede considerarse ofensiva, por sí misma, de la dignidad humana. Ya la Corte Europea de Derechos Humanos, basándose 'en los principios que pueden deducirse de la práctica jurídica de un gran número de Estados democráticos' definió que sólo es discriminatoria una distinción cuando 'carece de justificación objetiva y razonable' [Eur. Court H.R., Case 'relating to certain aspects of the laws on the use of languages in education in Belgium' (merits), judgment of 23rd July 1968, pág. 34]. Existen, en efecto, ciertas desigualdades de hecho que legítimamente pueden traducirse en desigualdades de tratamiento jurídico, sin que tales situaciones contraríen la justicia. Por el contrario, pueden ser vehículo para realizarla o para proteger a quienes aparezcan como jurídicamente débiles. Mal podría, por ejemplo, verse una discriminación por razón de edad o condición social en los casos en que la ley limita el ejercicio de la capacidad civil a quienes, por ser menores o no gozar de salud mental, no están en condiciones de ejercerla sin riesgo de su propio patrimonio.

57. No habrá, pues, discriminación si una distinción de tratamiento está orientada legítimamente, es decir, si no conduce a

situaciones contrarias a la justicia, a la razón o a la naturaleza de las cosas. De ahí que no pueda afirmarse que exista discriminación en toda diferencia de tratamiento del Estado frente al individuo, siempre que esa distinción parta de supuestos de hecho sustancialmente diferentes y que expresen de modo proporcionado una fundamentada conexión entre esas diferencias y los objetivos de la norma, los cuales no pueden apartarse de la justicia o de la razón, vale decir, no pueden perseguir fines arbitrarios, caprichosos, despóticos o que de alguna manera repugnen a la esencial unidad y dignidad de la naturaleza humana.

58. Si bien no puede desconocerse que las circunstancias de hecho pueden hacer más o menos difícil apreciar si se está o no en presencia de una situación como la descrita en el párrafo anterior, es también cierto que, partiendo de la base de la esencial unidad de la dignidad del ser humano, es posible apreciar circunstancias en que los imperativos del bien común puedan justificar un mayor o menor grado de distinciones que no se aparten de las consideraciones precedentes. Se trata de valores que adquieren dimensiones concretas a la luz de la realidad en que están llamados a materializarse y que dejan un cierto margen de apreciación para la expresión que deben asumir en cada caso.

(...)

62. [la Corte] tiene especialmente en cuenta el margen de apreciación reservado al Estado que otorga la nacionalización sobre los requisitos y conclusiones que deben llenarse para obtenerla. Pero de ningún modo podría verse en ella una aprobación a la tendencia existente en algunas partes a restringir exagerada e injustificadamente el ámbito de ejercicio de los derechos políticos de los naturalizados. La mayoría de estas hipótesis, no sometidas por cierto a la consideración de la Corte, constituyen verdaderos casos de discriminación en razón de origen o del lugar de nacimiento que crean injustificadamente dos grupos de distintas jerarquías entre nacionales de un mismo país.

Del mismo modo, la Corte Interamericana en la Opinión Consultiva OC-18/03 de diecisiete de septiembre de dos mil tres, solicitada por los Estados Unidos Mexicanos, aludió a estos principios de igualdad y no discriminación, señalando que:

89. Ahora bien, al examinar las implicaciones del trato diferenciado que algunas normas pueden dar a sus destinatarios, es importante hacer referencia a lo señalado por este Tribunal en el sentido de que 'no toda distinción de trato puede considerarse ofensiva, por sí misma, de la dignidad humana'. En este mismo sentido, la Corte Europea de Derechos Humanos, basándose en 'los principios que pueden deducirse de la práctica jurídica de un gran número de Estados democráticos', advirtió que sólo es discriminatoria de una distinción cuando 'carece de justificación, objetiva y razonable'. Pueden establecerse distinciones, basadas en desigualdades de hecho, que constituyen un instrumento para la protección de quienes deban ser protegidos, considerando la situación de mayor o menor debilidad o desvalimiento en que se encuentran. Por ejemplo, una desigualdad sancionada por la ley se refleja en el hecho de que los menores de edad que se encuentran detenidos en un centro carcelario no pueden ser reclusos conjuntamente con las personas mayores de edad que se encuentran también detenidas. Otro ejemplo de estas desigualdades es la limitación en el ejercicio de determinados derechos políticos en atención a la nacionalidad o ciudadanía.

Precisado lo anterior, considero que el artículo 78, numeral 1, inciso a) de la Ley Electoral del Estado, no violenta derechos humanos fundamentales toda vez que tiene como finalidad salvaguardar la identidad y seguridad electoral del municipio en el cual se ejercerá el cargo, ello toda vez que la materia electoral en cualquier ámbito territorial resulta de suma relevancia para el desarrollo económico, político y social, y por tanto un ente electoral como lo es una Asamblea Municipal requiere que exista plena certeza de la independencia de los consejeros que la integran; que el desarrollo del proceso electoral se

lleve a cabo sin dependencia hacia el gobierno, partidos políticos y más aún hacia otro Estado.

Esto toda vez, que las Asambleas Municipales son las encargadas de organizar, dirigir y vigilar el proceso electoral de ayuntamientos, síndicos y diputados³¹

Asimismo, no debe pasar por alto que el municipio es la célula básica territorial, política y administrativa de los estados³², y por tanto es el primer nivel de gobierno que entra en contacto con la ciudadanía asentada en él. Además de que están investidos de personalidad jurídica propia, al ser un nivel de gobierno, tal y como lo señala la Carta Magna y se reitera en la tesis de jurisprudencia de rubro **“MUNICIPIOS, EL ARTÍCULO 115, FRACCIONES I Y II, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL RECONOCE LA EXISTENCIA DE UN ORDEN JURÍDICO PROPIO”**³³. Así como, los diputados de las entidades federativas, son los encargados de emitir la normatividad en el territorio estatal acorde a la Constitución, integrando el poder legislativo del Estado.

Por lo anterior, los cargos electorales deben reservarse a ciudadanos mexicanos por nacimiento que no adquieran otra nacionalidad, a fin de proteger la identidad y libertad municipal, así como la soberanía del Estado del cual forman parte, evitando interfieran en el desarrollo del proceso electoral, autoridades electorales con una identidad nacional distinta a la mexicana. Ello debido a que no hay mayor expresión soberana del pueblo que el establecimiento de bases sobre las cuales se desarrollaran los mecanismos de representación política y la elección de los integrantes del poder público³⁴.

La materia electoral y por ende los cargos electorales, resultan de especial cuidado y trascendencia, es por ello que el legislador en la

³¹ Artículo 77 de la Ley Estatal Electoral.

³² Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

³³ Tesis: P./J. 134/2005, Pleno, novena época. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXII, p. 2070 Jurisprudencia.

³⁴ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada, Tomo II, Editorial Tirant lo Blanch, p. 811.

Ley Federal de Consulta Pública, excluye de las materias objeto de consulta popular la correspondiente a la electoral³⁵, ello toda vez que ésta requiere de un mayor estudio y protección, a fin de conservar la forma de gobierno, identidad y soberanía nacional.

Es así que, la nacionalidad permite que los ciudadanos protejan la soberanía de su Nación en los momentos que lo ameriten, por lealtad, nacionalismo, soberanía y democracia.

Por ello, es congruente que el acceso a los cargos públicos que desarrollan tareas de nivel amplio, deban estar restringidos a ciudadanos que sean mexicanos de nacimiento y que no adquieran otra nacionalidad.

Inclusive, es la propia Constitución Federal la que expresamente exige la nacionalidad mexicana por nacimiento y sin que se adquiriera otra nacionalidad, tratándose de los depositarios de los Poderes de la Unión³⁶, el Fiscal General de la República³⁷, los Secretarios de Despacho³⁸, los gobernadores de los Estados, los magistrados de los Poderes Judiciales estatales³⁹, y los magistrados del Tribunal Superior de Justicia⁴⁰ de la Ciudad de México, por citar los ejemplos más representativos; y en el mismo artículo 32 constitucional exige dicha reserva para el Ejército mexicano, la Armada y la Fuerza Aérea, así como determinados cargos de la Marina mercante.

Ello, atendiendo a que, como se advierte del procedimiento de la reforma al artículo 32 constitucional, la razón o los fines que tuvo en cuenta el órgano reformador para exigirlo así, deriva de que el ejercicio de tales cargos se relaciona con los intereses o el destino político de la Nación, las áreas estratégicas o prioritarias del Estado, o bien, con la seguridad y defensa nacional, esto es, se trata de cargos o funciones ligados a conceptos de lealtad, identidad o soberanía nacionales,

³⁵ Artículo 11, fracción III de la Ley Federal de Consulta Popular.

³⁶ Artículos 55, 58, 82, 95, 99 y 100 de la CPEUM.

³⁷ Artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

³⁸ *Ibidem*, artículo 91.

³⁹ *Ibidem*, artículo 116..

⁴⁰ *Ibidem*, artículo 122, apartado A, fracción IV, en relación con el 95 fracción I, y 32.

respecto de los que debe evitarse toda suspicacia acerca de compromisos con Estados extranjeros.

Con ese mismo sentido, la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, en su artículo 38, numeral 1, establece que los Consejeros Electorales deberán reunir entre otros requisitos, el de ser ciudadano por nacimiento que no adquiriera otra nacionalidad, además de estar en pleno goce y ejercicio de sus derechos civiles y políticos, es decir, protege el desarrollo de los procesos democráticos al depositar su función en ciudadanos que cumplan con dicho requisito.

Así mismo, en otros cargos de autoridades electorales se establece esta restricción a su ejercicio, como lo son: funcionarios de mesa directiva de casilla⁴¹, consejos locales⁴² y distritales⁴³ del Instituto Nacional Electoral, Consejeros de Organismos Públicos Locales Electorales⁴⁴ y Magistrados de Sala Regional⁴⁵.

Por tanto, considero que se satisface una razonabilidad en función del cargo –consejero de Asamblea Municipal-, toda vez que se busca alcanzar un objetivo constitucionalmente válido, encaminado a asegurar la soberanía y seguridad nacional, bajo la salvaguarda de la lealtad e identidad nacionales, sin que, ello se traduzca en una transgresión a los principios de igualdad y no discriminación.

Además, la previsión de la Ley Electoral en comento, como ya ha quedado señalado, no resulta discriminatoria para el actor, toda vez que tal y como lo determinó la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Acción de Inconstitucionalidad 48/2009, si bien se trata de una restricción para quienes tengan doble nacionalidad, no se trata de una total “prohibición” para acceder al mismo, ya que, conforme a los artículos 16 y 17 de la Ley de Nacionalidad, aquellos mexicanos por

⁴¹ Artículo 83, numeral 1, inciso a) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

⁴² *Ibidem*, artículo 66, numeral 1, inciso a).

⁴³ *Ibidem*, artículo 77, numeral 1.

⁴⁴ *Ibidem*, artículo 100, numeral 2, inciso a).

⁴⁵ Artículo 213, en relación con el 106 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

nacimiento que pretendan acceder al ejercicio de algún cargo o función para el que se requiera no tener otra nacionalidad, deberán presentar el certificado de nacionalidad mexicana, el cual se podrá solicitar a la Secretaría de Relaciones Exteriores, únicamente para los efectos en comento; debiendo formular renuncia expresa de la nacionalidad que les sea atribuida, a toda sumisión, obediencia y fidelidad a cualquier Estado extranjero, especialmente la de aquel que le atribuya la otra nacionalidad, a toda protección extraña a las leyes y autoridades mexicanas, y a todo derecho que los tratados o convenciones internacionales concedan a los extranjeros. De igual forma, protestarán adhesión, obediencia y sumisión a las leyes y autoridades mexicanas y se abstendrán de realizar cualquier conducta que implique sumisión a un Estado extranjero; estableciendo, la misma ley, que el certificado de nacionalidad mexicana se expedirá una vez que el interesado haya cumplido con los requisitos que señalan la propia ley y su reglamento. Por tanto, satisfecho dicho procedimiento, el actor sí podría acceder al cargo en cuestión.

Por consiguiente, el artículo 78, numeral 1, inciso a) de la Ley Electoral del Estado, así como su aplicación en el Acuerdo referido no infringe derechos humanos del actor, ya que la medida correspondiente a “no adquirir otra nacionalidad”, se justifica en cuanto que se trata de un cargo o función de suma relevancia, toda vez que los Consejeros de una Asamblea Municipal son los encargados de organizar, dirigir y vigilar el proceso democrático en un municipio, en el cual se eligen miembros de ayuntamientos, síndicos y diputados y tal reserva lo que pretende es evitar conflictos por doble o múltiple nacionalidad y su efecto negativo en el desempeño de tal cargo.

Además de que el precepto legal en cita se encuentra reconocido, toda vez que busca proteger el interés general y los propósitos constitucionales, sobre los intereses particulares que pudiesen poner en riesgo la estabilidad democrática, política y social, al ser los procesos electorales, la base de organización del Estado, toda vez que mediante dichos procesos el pueblo elige a sus representantes.

Así mismo, debe justificarse la disposición en el sentido de que su objeto debe ser preservar y salvaguardar la identidad y seguridad nacional, protegiendo la base territorial del Estado, para evitar conflictos por doble o múltiple nacionalidad y su efecto negativo en el desempeño del cargo. Por tanto, la norma se justifica toda vez que debe haber certeza de que no existe sumisión hacia otro Estado Nacional. Además de que, como se ha quedado señalado no se trata de una restricción total para acceder al mismo, ya que, conforme a los artículos 16 y 17 de la Ley de Nacionalidad, el actor puede renunciar a la otra nacionalidad que le es atribuida y cumplir con el procedimiento que dicha ley señala, para acceder al cargo en cuestión.

Por tanto, difiero del proyecto ya que a mi concepción resulta proporcional y por ende válida la restricción establecida en el artículo en comento, en virtud de que se trata del ejercicio de la democracia a través del poder público y de funciones electorales que inciden en la soberanía del Estado.

Por lo cual, mi voto es en contra del proyecto de la mayoría.

**JOSÉ RAMÍREZ SALCEDO
MAGISTRADO**