

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

AUTORIDAD RESPONSABLE: CONSEJO GENERAL
DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL.

ACTO IMPUGNADO: Acuerdo INE/CG399/2017.

ACTOR: FRANCISCO ANTONIO ROJAS CHOZA.

**MAGISTRADAS Y MAGISTRADOS DE LA SALA SUPERIOR DEL TRIBUNAL
ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN.**

FRANCISCO ANTONIO ROJAS CHOZA, promoviendo por mi propio derecho, en calidad de ciudadano mexicano con credencial expedida por el Instituto Nacional Electoral, con número de elector RJCHFR86081887H300, misma que exhibo en copia simple (ANEXO A), con fundamento en los artículos 79, 80 y 83 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, promuevo JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO, en contra del acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral número INE/CG399/2017, por el que se aprueba la Estrategia de Capacitación y Asistencia Electoral para el Proceso Electoral 2017-2018, particularmente el Programa de Integración de Mesas Directivas de Casilla y Capacitación Electoral, contenido en el Anexo 02 del acuerdo referido.

Señalo como domicilio para recibir notificaciones el correo electrónico rafael.cruz@notificaciones.tribunalelectoral.gob.mx y autorizo para los mismos efectos a Rafael Cruz Vargas, Axel Reyna Mendoza e Ingrid Curioca Martínez.

El presente Juicio se sustenta en los siguientes:

I. HECHOS.

- i. Nací el 18 de agosto de 1986 en la Ciudad de Baruta, Estado Miranda, Venezuela, mi madre es [REDACTED], mexicana nacida

en Tijuana, Baja California, el 19 de septiembre de 1957, lo cual se acredita con la copia certificada de su acta de nacimiento (Anexo 01).

- ii. El 28 de noviembre de 2001 se levantó mi acta de nacimiento ante el oficial del Registro Civil del Estado de Aguascalientes, en la cual se realizó la inserción extranjera correspondiente, para indicar que nací en Venezuela, mediante el apostille del acta expedida en aquel país (Anexo 02).
- iii. En 2004, solicité mi inscripción en el Registro Federal de Electores y obtuve mi credencial para votar con clave de elector [REDACTED] 87 [REDACTED], emitida por el entonces Instituto Federal Electoral. **Mi credencial cuenta con el código “87”, por mi carácter de ciudadano con doble nacionalidad (Anexo 03).**
- iv. Cuento con mi pasaporte de nacionalidad mexicana (Anexo 04), de número [REDACTED] renovado por última vez el pasado 18 de diciembre 2012 con una vigencia de seis años, y, además, desde el 31 de diciembre de 2015 pasé a formar parte de la 2ª Reserva del Ejército Mexicano en el Cuartel General de la 14ª Zona Militar al haber cumplido con el Servicio Militar mandado por la fracción II del artículo 36 de la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos (Anexo 05).
- v. El 5 de septiembre de 2017, en sesión extraordinaria del pleno, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral emitió el acuerdo INE/CG399/2017, por el que se aprobó la Estrategia de Capacitación y Asistencia Electoral, particularmente el Programa de Integración de Mesas Directivas de Casilla y Capacitación Electoral, contenido en el anexo 02, en el cual se mandata, en cumplimiento del artículo 83, inciso a) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LEGIPE), que, para la primera insaculación en el procedimiento de selección de integrantes de las Mesas Directivas de Casilla para la próxima elección federal:

Se excluirá de manera automática a las y los ciudadanos cuya Credencial para Votar contenga el número 87 u 88 en la clave de elector, ubicada en el espacio de la entidad de nacimiento, en virtud de que estos números se refieren a los ciudadanos que obtuvieron otra nacionalidad además de la mexicana (...)

Asimismo, se señala como impedimento para participar en dicha insaculación el contar con doble nacionalidad (páginas 12 y 22 del Programa, respectivamente).

La Estrategia y el Programa fueron publicados en el Diario Oficial de la Federación el pasado jueves 29 de septiembre (Anexo 06).

vi. El pasado 8 de septiembre de 2017 dio inicio el proceso electoral federal 2017-2018, en el que se aplicará el acto que por este medio se impugna.

II. ACTO IMPUGNADO.

El Acuerdo del Consejo General del INE número INE/CG399/2017, por el que se aprueba la Estrategia de Capacitación y Asistencia Electoral para el Proceso Electoral 2017-2018, particularmente el Programa de Integración de Mesas Directivas de Casilla y Capacitación Electoral, contenido en el Anexo 02 del acuerdo referido, en el cual se mandata lo siguiente:

Se excluirá de manera automática a las y los ciudadanos cuya Credencial para Votar contenga el número 87 -que identifica a los ciudadanos con doble nacionalidad- u 88 en la clave de elector, ubicada en el espacio de la entidad de nacimiento, en virtud de que estos números se refieren a los ciudadanos que obtuvieron otra nacionalidad además de la mexicana (...)

III. PLANTEAMIENTO DE LA IMPUGNACIÓN.

Acudo a esta Sala Superior a efectos de impugnar el Acuerdo CG/INE399/2017, por el que se Aprueba la Estrategia de Capacitación y Asistencia Electoral para el Proceso 2017-2018, particularmente el Programa de Integración de Mesas Directivas de Casilla y Capacitación Electoral, contenido en el anexo 02 del referido acuerdo, en virtud de que, en aplicación del artículo 83, inciso a) de la LEGIPE, mismo que considero inconstitucional e inconveniente, se me excluye de manera automática de participar en la integración de las mesas directivas de casilla para la Jornada Electoral del próximo 1 de julio de 2018, dada mi doble nacionalidad, y especialmente considerando que desde hace más de 20 años he realizado mi vida cotidiana en México.

Por lo que el contenido del citado precepto, así como el acuerdo que controvierto, en el cual se aplica el mismo, genera en mi perjuicio un trato de desigualdad para el ejercicio mis derechos de participación política y acceso a la integración de autoridades electorales.

Por lo cual, **mi pretensión** es que se declare inconstitucional e inconvencional el inciso a) del artículo 83 de la LEGIPE, en la parte en que señala que se requiere ser ciudadano mexicano por nacimiento **que no adquiera otra nacionalidad** para ser integrante de mesa directiva de casilla, por carecer de necesidad, proporcionalidad y racionalidad y restringir injustificadamente mis derechos político-electorales, de igual forma busco que se revoque lisa y llanamente el Programa de Integración de Mesas Directivas de Casilla y Capacitación Electoral en la parte que mandata la exclusión automática de las y los ciudadanos mexicanos por nacimiento con doble nacionalidad y, finalmente, que se incluya al grupo señalado con 4 el código "87" en la clave de elector para participar en la integración de mesas directivas de casilla.

Mi **causa de pedir** se sustenta en el hecho de que tal exclusión se realiza a partir de una distinción arbitraria en virtud de la doble nacionalidad que no supera el test de proporcionalidad y restringe por completo mi derecho político-electoral de integrar una mesa directiva de casilla, como sub especie del derecho de participación política; generando así una situación de discriminación formal y material en mi perjuicio. Lo anterior no sólo respecto de una situación particular en la que yo me encuentro, sino de todo un grupo de personas o clase que nos encontramos en la misma circunstancia, por lo que también existe un interés legítimo en la presente impugnación.

IV. CONTEXTO PARTICULAR.

Del análisis de los criterios jurisprudenciales emitidos por esta Sala Superior se advierte que ha dado una importancia fundamental a la solución de cualquier controversia a partir del contexto particular del caso, pues es a partir de las circunstancias que rodean a cada caso como se puede encontrar la solución jurídica que corresponda.

Como se expuso en el apartado de los HECHOS, adquirí la nacionalidad venezolana por haber nacido en territorio de aquel país, sin embargo, también adquirí la nacionalidad mexicana por nacimiento, pues mi madre nació en territorio mexicano (artículo 30, inciso a), fracción II de la Constitución Federal).

Desde hace 25 años resido en México, donde he hecho mi vida cotidiana de manera ininterrumpida desde ese entonces. Al cumplir 18 años y a efectos de estar en posibilidades de ejercer mis derechos como ciudadano mexicano, solicité mi inscripción ante el Registro Federal de Electores del entonces IFE, cuento con pasaporte de nacionalidad mexicana y realicé mi servicio militar para pasar a formar parte de la 2ª Reserva del Ejército Mexicano en el Cuartel General de la 14ª Zona Militar (en 2012 y 2015 respectivamente). Lo anterior simplemente acredita que la mayor parte de mi vida la he llevado en el país, incluida la totalidad de mi vida académica y profesional.

Si bien este es mi contexto personal, el contexto general indica que al día 8 de septiembre de 2017 existía un total de 163,728 personas identificadas por el INE como titulares de una nacionalidad adicional a la mexicana, y, por tal razón identificadas con el código "87" en la conformación de la clave de elector. Sin embargo, esta cifra no refleja el número real y total de 5 personas que pudieran encontrarse en la misma situación; pues, considerando exclusivamente la emigración de mexicanos a EEUU, de acuerdo con informes del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), del Migration Policy Institute, del Department of Homeland Security de Estados Unidos y el Pew Hispanic Center, al año de 2014 existía un total de veintiún millones de personas que potencialmente podrían obtener la doble nacionalidad, con lo cual se conformaría el mayor colectivo binacional en el mundo (Mateos, 2014¹). Veintiún millones de personas que estarían excluidas, en un momento dado, para la integración de Mesas Directivas de Casilla.

V. CONTEXTO NORMATIVO.

¹ Mateos, P. (2014). "Apátridas o doble ciudadanía". En La Jornada en línea. Disponible en: <http://www.jornada.unam.mx/2014/01/05/opinion/011a1pol>

Luego de la reforma constitucional de los artículos 30, 32 y 37, del jueves 20 de marzo de 1997 y su Ley de Nacionalidad, aprobada en enero de 1998, se dio reconocimiento de la calidad de mexicano por nacimiento de tal forma que un importante sector poblacional podría, no sólo conservar la nacionalidad mexicana en caso de adquirir una nueva, sino además privilegiar a su descendencia con su nacionalidad de origen. De tal forma que, desde hace casi veinte años, la nacionalidad mexicana por nacimiento se adquiere por razones derivadas del ius soli y del ius sanguini, siendo hijo de padre o madre mexicana sin distingo sobre el supuesto de que -los padres- la hayan adquirido por nacimiento o naturalización (artículo 30, inciso a), de la Constitución Federal).

Asimismo, la Constitución Federal otorga la ciudadanía y los derechos y obligaciones que ésta conlleva sin reserva por la adquisición de alguna otra nacionalidad, sino que sólo se requiere reunir la calidad de mexicano, haber cumplido 18 años y tener un modo honesto de vivir (artículo 34).

El artículo 1 constitucional obliga a todas las autoridades estatales, en el ámbito de sus atribuciones a promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad y queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas (artículo 1º de la Constitución Federal y 1 y 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos).

En contravención a este marco normativo, pues restringe de manera injustificadamente mis derechos político-electorales, la LEGIPE, en su artículo 83, inciso a) señala lo siguiente:

Artículo 83.

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

a) Ser ciudadano mexicano por nacimiento que no adquiriera otra nacionalidad y ser residente en la sección electoral que comprenda a la casilla;

ÚNICO. EL ARTÍCULO 83, INCISO A) DE LA LEGIPE ES INCONSTITUCIONAL E INCONVENCIONAL Y POR TANTO TAMBIÉN LO ES EL PROGRAMA DE INTEGRACIÓN DE MESAS DIRECTIVAS DE CASILLA Y CAPACITACIÓN ELECTORAL APROBADO COMO ANEXO DEL ACUERDO INE/CG399/2017.

Como se observa de su transcripción, de acuerdo con el artículo 83, inciso a) de la LEGIPE las personas con doble nacionalidad tienen restringido totalmente el acceso a la integración de las mesas directivas de casilla. Esta circunstancia presenta un agravio directo en mis derechos políticoelectorales y una merma considerable en mis posibilidades de participar más allá del voto en los procesos electorales de mi país.

Lo anterior pues, esta medida legislativa constituye un acto de discriminación formal y material, ya que restringe injustificadamente mi derecho a integrar mesas directivas de casilla, mediante una medida desproporcional e irrazonable.

A. El acceso a la integración de mesas directivas de casilla es un derecho político-electoral relevante para el ejercicio del derecho de participación política.

El artículo 23, numeral 1, inciso c) de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) señala que es derecho de todos los ciudadanos *el tener acceso, bajo condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas del país*. La Constitución Federal lo señala como el derecho a *ser nombrado para cualquier empleo o comisión del servicio público*. El contenido de este derecho, según la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CoIDH) implica *proteger el acceso a una forma directa de participación en el diseño, implementación, desarrollo y ejecución de las directrices políticas estatales a través de funciones públicas*. Por lo tanto, es *indispensable que el Estado genere las condiciones y mecanismos 7 óptimos*

para que dichos derechos políticos puedan ser ejercidos de forma efectiva, respetando el principio de igualdad y no discriminación².

Por su parte, ha sido criterio de este Tribunal electoral el de reconocer el acceso a formar parte de los órganos administrativos o jurisdiccionales electorales como un derecho digno de protección constitucional y legal (Jurisprudencia 11/2010, de rubro INTEGRACIÓN DE AUTORIDADES ELECTORALES. ALCANCES DEL CONCEPTO PARA SU PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL Y LEGAL). Por lo que, en términos generales, el acceso a las funciones públicas, por medio de la integración de órganos o autoridades electorales, es reconocido, efectivamente, como un derecho político-electoral.

Ahora bien, el artículo 41 constitucional, en su base V, apartado A, en el cual se describe la estructura de las autoridades administrativas en materia electoral, se señala que *las mesas directivas de casilla estarán integradas por ciudadanos.*

De manera más concreta, el artículo 81 de la LEGIPE define a las mesas directivas de casilla como aquellos órganos electorales integrados por ciudadanos que, como autoridad electoral, están facultados para la recepción, escrutinio y cómputo de la votación durante la jornada electoral y son los garantes de su autenticidad. Dicho de otro modo, la mesa directiva es la máxima autoridad en el ámbito de la casilla instalada en la sección correspondiente durante el desarrollo de la jornada electoral y su atribución fundamental es la de asegurar que el sufragio recibido por ella cumpla con las características constitucionales de universal, libre, secreto y directo. Lo anterior, en ejecución de una de las directrices políticas del Estado, como lo es la certeza de las elecciones durante la jornada electoral.

Por lo que ha de concluirse que el acceso a la integración de las mesas directivas de casilla es un derecho político-electoral que tenemos los ciudadanos mexicanos reconocido por nuestro ordenamiento jurídico, pues constituye una forma de llevar a cabo funciones públicas dentro del país, y

² Corte IDH. Caso Reverón Trujillo Vs. Venezuela. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de junio de 2009. Serie C No. 197, Párrafo 139; y Cfr. Caso Yatama Vs. Nicaragua. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de junio de 2005. Serie C No. 127, párr. 195.

unas de carácter relevante pues constituyen no sólo la base del sistema electoral que hemos construido, a partir de ciudadanizarlo, sino que además son una forma necesaria de participación política.

Además de garantizar el ejercicio del derecho de acceso a las funciones públicas, el derecho de integrar las mesas directivas de casilla se vincula directamente con el derecho de participación política, reconocido también en la CADH. Este derecho ha sido definido por la CoIDH como el ejercicio de "*amplias y diversas actividades que las personas realizan individualmente u organizados, con el propósito de intervenir en la formación de la política estatal a través de mecanismos de participación directa*"³. Como lo señalan la Constitución y la LEGIPE, las mesas directivas de casilla ejercen facultades determinantes para el desarrollo del proceso electoral, particularmente durante la jornada de elecciones, tales como la instalación de las casillas, la recepción de la votación y la garantía de su autenticidad y el escrutinio y cómputo. Por lo que los ciudadanos que las integran participan directamente del proceso, obteniendo la oportunidad de ejercer actividades de control, garantía y protección de la votación emitida por el electorado en uso de su soberanía, cuestión que resulta de interés general. Dicha oportunidad se me está negando a mí y a muchos otros mexicanos que se encuentran en la misma situación de manera automática, pues somos excluidos de participar en la integración de las mesas directivas de casilla por mandato legal y de manera injustificada.

B. Las restricciones a derechos humanos deben ser razonables y proporcionales.

Como ya se mencionó, el artículo 83, inciso a) de la LEGIPE establece que sólo podrán integrar las mesas directivas de casilla aquellos *ciudadanos mexicanos que no adquieran otra nacionalidad*; para lo cual, se identifica a los ciudadanos con **dobles nacionalidad** con el código del número "87" en la clave de elector de la credencial para votar, en el número que corresponde a la entidad donde se solicita el registro. En aplicación directa de esta disposición normativa, el Consejo General del INE, mediante el Programa para la Integración de Mesas Directivas de Casilla y Capacitación

³ CoIDH, Caso Yatama vs Nicaragua, Sentencia de 23 de Junio de 2005 Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas.

Electoral, en el marco de la Estrategia de Capacitación y Asistencia Electoral para el proceso electoral 2017-2018, ordenó excluir de manera automática a las y los ciudadanos cuya Credencial para Votar contenga el número 87 de la participación en el procedimiento para seleccionar a aquellos que integrarán las mesas directivas de casilla en la próxima jornada electoral.

Lo anterior demuestra que, a partir de una disposición normativa, el Consejo General del INE restringió a los ciudadanos mexicanos con clave de elector que incluye el código "87", por un criterio de nacionalidad, en este caso, de doble nacionalidad; generando así un trato diferenciado con respecto de los demás ciudadanos (aquellos que no cuentan con el código "87"). Ahora bien, según la CoIDH los tratos diferenciados pueden ser de dos tipos: distinciones (trato diferenciado justificado) o discriminaciones (trato diferenciado no justificado), todo dependerá de la finalidad buscada con la diferenciación. Será justificado aquél cuya finalidad resulte razonable y proporcional⁴.

Si bien pudiera afirmarse que esta restricción escapa del análisis propuesto por la Corte Interamericana, afirmando que el artículo 32 constitucional confiere a la ley la posibilidad de 1) regular el ejercicio de los derechos de las personas con doble nacionalidad y 2) reservar determinados cargos y funciones para las personas mexicanas por nacimiento que no adquieran otra nacionalidad; lo cierto es que este artículo no faculta al legislador para incluir restricciones o reservas contrarias a los derechos humanos o a la misma Constitución, y las normas que se fundamenten en el mismo también serán susceptibles de un control constitucional y convencional a efectos de verificar que no supongan un trato diferenciado discriminatorio, como lo ha sostenido la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la tesis de rubro IGUALDAD JURÍDICA. EL JUZGADOR, AL ANALIZAR DIFERENCIAS DE TRATO, NO ESTÁ LIMITADO A TOMAR EN CUENTA SÓLO LAS NORMAS DEL ORDEN JURÍDICO NACIONAL.

⁴ CoIDH, Opinión Consultiva OC-4/84 del 19 de enero de 1984. Serie A, No. 4; Caso Yatama vs. Nicaragua. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de junio de 2005. Serie C, No. 127. Caso Castañeda Gutman vs. México. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de agosto de 2008. Serie C, No. 184. Caso Perozo y otros vs. Venezuela. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C, No. 195.

En el caso concreto, se estima que la disposición legal cuestionada es irracional, desproporcional e innecesaria en virtud de que limita de manera injustificada mis derechos político-electorales, como expongo a continuación:

i. Finalidad de la medida.

Lo dispuesto en el artículo 83 de la LEGIPE y por el Consejo General del INE constituye una **distinción injustificada** que constituye una discriminación cuya finalidad en términos del ejercicio de derechos políticos y participación ciudadana no encuentra justificación alguna.

Esta medida se incluyó en el anterior Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) en el año de 1997, en conjunto con una serie de reformas que, paradójicamente, pretendían extender los derechos de los mexicanos con doble nacionalidad. La iniciativa presentada por el Ejecutivo Federal ante el Senado de la República pretendía de una u otra forma reglamentar el artículo 32 constitucional, identificando aquellas funciones públicas que se reservarían a los mexicanos por nacimiento que no adquieran otra nacionalidad, para lo cual se reformaron diversos ordenamientos como la Ley del Servicio Exterior, Ley Orgánica de la Armada de México, la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanas, el Código de Justicia Militar, la Ley del Servicio Militar, la Ley de Navegación, la Ley de Aviación Civil y el COFIPE, entre otros. De la exposición de motivos se resalta lo siguiente:

(...) la preservación del interés nacional inhabilitaría (para ejercer las funciones reservadas) a las personas con doble nacionalidad que mantienen una situación ambivalente, al tener deberes jurídicos y morales con más de un Estado. ...

Siendo la nacionalidad un vínculo jurídico que une a los individuos con el Estado, y que condiciona a los primeros a la obediencia y fidelidad hacia el segundo, es claro que las personas con doble nacionalidad tienen una situación especial, pues además del vínculo con nuestro país, tienen deberes jurídicos y morales para otro u otros países, lo cual los debe inhabilitar para desempeñar cargos y comisiones que deben reservarse para aquellas personas que única y exclusivamente posean la nacionalidad mexicana. ...

Es importante resaltar que el criterio determinante para establecer las reservas referidas tiene que ver con aquellos cargos relacionados con la soberanía, la independencia y la seguridad del Estado.⁵

La finalidad de la disposición es la protección del interés nacional, la soberanía, la independencia y la seguridad del Estado, de ahí que impedir que las personas que cuenten con doble nacionalidad participen en la integración de mesas directivas de casilla para la elección es injustificada, pues no advierto que permitir su participación pueda poner en riesgo la finalidad constitucional señalada.

ii. La medida restrictiva no supera el test de razonabilidad.

El criterio de la CoIDH indica que una medida restrictiva de los derechos humanos deberá atender a un trato diferenciado justificado; el cual deberá ser razonable u objetivo. Para realizar dicha determinación es necesario responder a las preguntas: ¿cuál es el criterio relevante para establecer un trato desigual? o, en otras palabras, ¿es razonable la justificación ofrecida para el establecimiento de un trato desigual?⁶

En su momento, el Ejecutivo Federal justificó su iniciativa señalando un supuesto *riesgo al interés nacional, la soberanía, la independencia y la seguridad del Estado* en virtud de que las personas con doble nacionalidad *guardan vínculos jurídicos y morales para con otros países.*

De acuerdo con jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos e instrumentos de derecho internacional, este tipo de normas constituyen

⁵ Ejecutivo Federal. 1998. Iniciativa con Proyecto de decreto por el que Se expide la Ley de Nacionalidad y se reforman diversos artículos de la Ley del Servicio Exterior, Ley Orgánica de la Armada de México, la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanas, el Código de Justicia Militar, la Ley del Servicio Militar, la Ley de Navegación, la Ley de Aviación Civil y el COFIPE, entre otros. Disponible en: <http://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfProcesoLegislativoCompleto.aspx?q=XiHGMGm0tf3DexUGxyTnSMi2Qp9xPSqOWRvaDJYWoR4D1P7YD7wLoJAFaHs/eqQqdHYs4XejAcU8C54cfkK1QA==>

⁶ Corte Constitucional de la República de Colombia. Sentencia Sentencia No. C-022/96, de 23 de enero de 1996 Expediente No. D-1008 Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 40, literal b, de la Ley 48 de 1993. Magistrado Ponente: Dr. CARLOS GAVIRIA DÍAZ Acta No. 02.

una "excepción de seguridad nacional" (la CoIDH no se ha caracterizado por el desarrollo de este concepto). Según los Principios de Siracusa sobre la Limitación y Derogación del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, esta excepción es invocable para justificar una restricción de derechos sólo cuando las medidas se tomen para proteger la existencia del Estado, su integridad territorial o su independencia política ante una agresión o amenaza de agresión y no podrá usarse como pretexto para imponer limitaciones vagas o arbitrarias.⁷ En el mismo sentido se ha pronunciado el Tribunal Europeo de Derechos Humanos al señalar que el amparo de esta justificación debe versar sobre situaciones que pudieran considerarse razonablemente como una amenaza a la seguridad nacional perfectamente evidenciadas⁸.

Al respecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que en los casos en los cuales pueda llegarse a afectar algún derecho fundamental u otro bien relevante desde el punto de vista constitucional, la motivación legislativa implica el cumplimiento de los siguientes requisitos:

a) La existencia de los antecedentes fácticos o circunstancias de hecho que permitan colegir que procedía crear y aplicar las normas correspondientes y, consecuentemente, que está justificado que la autoridad haya actuado en el sentido en el que lo hizo; y,

b) La justificación sustantiva, expresa, objetiva y razonable, de los motivos por los que el legislador determinó la emisión del acto legislativo de que se trate.⁹

⁷ United Nations, Economic and Social Council, Siracusa Principles on the Limitation and Derogation Provisions in the International Covenant on Civil and Political Rights, U.N. Doc. E/CN.4/1985/4, Annex (1985). Principio B (vi). Disponible en: <http://hrlibrary.umn.edu/instree/siracusaprinciples.html>

⁸ Tribunal Europeo de Derechos Humanos. Casos Smith y Grady v. Reino Unido, nos. 33985/96 and 33986/96, decisión del 27 de septiembre de 1999, disponible en <http://www.corteidh.or.cr/tablas/Amicus/AMICUS%20CURIAE%20TRANSMITIDOS%20EL%2012%20DE%20SEPTIEMBRE%20foliados/19%20-%20ANEXO%2018%202701-2747.pdf> y C.G. y otros v. Bulgaria, apl. 1365/07, decisión del 24 de abril de 2008, disponible en http://hrlibrary.umn.edu/research/bulgaria/CG%20and%20Others_en.pdf

⁹ Suprema Corte de Justicia de la Nación. P./J. 120/2009. MOTIVACIÓN LEGISLATIVA. CLASES, CONCEPTO Y CARACTERÍSTICAS Pleno. Novena Época. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXX, Diciembre de 2009, Pág. 1255.

En este sentido, se desprende que, para justificar una medida restrictiva de derechos humanos por conceptos como la seguridad nacional, el interés nacional, la independencia o la seguridad del Estado, debe demostrarse que tal medida es una reacción frente a antecedentes fácticos o circunstancias de hecho que permitan advertir la existencia de un daño o, al menos, de una amenaza real en contra de la existencia del Estado, su integridad territorial o su independencia política.

En este caso, el Ejecutivo justificó la implementación de la medida alegando que habilitar a las personas con doble nacionalidad para integrar las mesas directivas de casilla presenta por sí mismo una amenaza contra el interés nacional, la soberanía, la independencia y la seguridad del Estado, por el simple hecho de que cuentan con vínculos jurídicos y morales con otros países. Sin embargo, no señaló cómo el ejercicio de la función de integrantes en las mesas directivas de casilla por mexicanos con doble nacionalidad constituye una amenaza contra tales conceptos. Además de que el INE, en la aplicación de este mandato constitucional, también omite un análisis respecto de la actualización de un daño o amenaza real en el contexto actual.

Cabe señalar que en la reforma al artículo 32 constitucional de 1997, que dio lugar a la facultad del Congreso para excluir el acceso a ciertas funciones denominadas estratégicas a personas con doble nacionalidad, se habla de una posible sumisión de éstas hacia otros Estados o naciones. Esta concepción de las personas, como seres humanos sumisos a los Estados de los que son nacionales, es completamente incompatible con un contexto como el actual, donde el reconocimiento y protección de la dignidad humana y de los derechos humanos obligan a reconocer a las personas como seres cuyas acciones las realizan con plena libertad y responsabilidad. Es decir, en el contexto actual el Estado debe de concebir a sus nacionales de un como ciudadanos, no como súbditos o sumisos. Incluidos aquellos con doble nacionalidad.

Se pierde aún más la razonabilidad y la proporcionalidad de la medida si se considera que en situaciones análogas, las cuales implican el ejercicio de funciones o cargos estatales que pudieran tener mayor responsabilidad respecto de facultades que directa o indirectamente tengan incidencia en el interés nacional, soberanía, independencia o seguridad estatal no

quedaron reservadas para mexicanos por nacimiento que no adquieran otra nacionalidad; como lo pudieran ser el Presidente de la República (artículo 82, fracción I constitucional); ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (artículo 95, fracción I) o magistrados del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (artículo 99), lo cual lleva a concluir que la restricción para las personas que tengan doble nacionalidad es desmedida.

iii. La medida restrictiva no supera el test de proporcionalidad.

Ahora bien, un análisis más concreto es el llamado test de proporcionalidad. El cual sujeta a la finalidad por la que se pretende justificar la medida a una evaluación bajo los siguientes criterios:

- VALIDEZ CONSTITUCIONAL DE LA FINALIDAD;
- IDONEIDAD Y NECESIDAD; Y
- PROPORCIONALIDAD (en sentido estricto).

a. Validez constitucional de la medida: La finalidad de la norma es proteger el interés nacional, la soberanía, la independencia o la seguridad del Estado, sin embargo, a mi parecer esta no es constitucionalmente válida en razón de que:

- El artículo 1º constitucional señala que los derechos humanos sólo podrán restringirse en los casos y bajo las condiciones establecidos en la Constitución y en ésta no se establece la posibilidad de restringir los derechos político-electorales en virtud de la doble nacionalidad, con la finalidad de proteger alguno de los conceptos señalados.
- Por las funciones que desempeñan los integrantes de las mesas directivas de casilla (instalación de las casillas, integración de la mesa, conteo de votos, llenado de actas), no se advierte cómo pudiera ponerse en riesgo la soberanía, seguridad e independencia nacionales al permitir el acceso a mexicanos que tengan una doble nacionalidad; mucho menos considerando que no será un funcionario de casilla único, sino que sus atribuciones y funciones serán acotadas al día de la jornada electoral y se comparten con los otros 5 funcionarios de casilla.

- La finalidad de la norma también es excesiva constitucionalmente si consideramos que las funciones que desempeñará esta persona dentro de la casilla también son observadas por representantes de los partidos políticos y que además están sujetas a posteriores revisiones en los recuentos y a través de las impugnaciones en sede jurisdiccional, además de que previamente el INE hace un proceso de selección que implica una capacitación en la que se advierte si la persona cuenta con la capacidad suficiente para el desarrollo de tales funciones.

b. Idoneidad y necesidad de la medida: La idoneidad se refiere al hecho de que la medida implementada es la más adecuada y apropiada para la consecución de la finalidad propuesta; mientras que la necesidad alude a que la finalidad no sería conseguida sin su implementación. La exclusión de las personas con doble nacionalidad de la integración de mesas directivas de casilla carece de ambos elementos.

- Primero que nada, hay que señalar que si no es posible desprender cómo la participación de personas con doble nacionalidad para integrar las mesas directivas de casilla daña o amenaza el interés nacional, la soberanía, la independencia o la seguridad estatal (nexo causal), resulta menos posible aún saber el por qué ha de considerarse su exclusión como la medida idónea y necesaria para su salvaguarda.
- Excluir a las personas con doble nacional no es la medida más efectiva para salvaguardar la seguridad, soberanía e interés nacional, pues su participación no pone en peligro de ninguna forma estos valores, por el contrario, privilegia la participación que hoy en día es tan necesaria.
- El ejercicio de las actividades de los miembros de las mesas directivas de casilla (recepción del voto, escrutinio y cómputo) cuentan con una serie de controles administrativos y jurisdiccionales que resultan más apropiados para el caso en el que esta función se realice de forma contraria a la Constitución y a las leyes.

Sobre este punto, se deben considerar las siguientes circunstancias:

De forma previa al ejercicio de las funciones de las mesas directivas, en el procedimiento de su integración, luego de la primera insaculación, la autoridad lleva a cabo una etapa de visita, notificación y capacitación para asegurarse que los posibles integrantes de las mesas directivas cumplan con los requisitos suficientes para llevar a cabo las funciones que se les encargarían en caso de resultar electos.

Durante la jornada electoral, sus funciones también se encuentran sujetas a control y vigilancia, pues las mesas directivas de casilla no se conforman de un único integrante; además de que la legislación prevé la presencia de los representantes de los partidos políticos y candidatos independientes, quienes pueden hacer del conocimiento de la autoridad cualquier irregularidad cometida por los funcionarios de casilla.

Luego, una vez concluidas tales funciones, en el proceso electoral continúan las etapas de escrutinio y cómputo, administrativos y en sede jurisdiccional, en las cuales se lleva a cabo la revisión y control 15 de las actividades llevadas a cabo por las mesas directivas de casilla durante la jornada electoral; así como las impugnaciones tanto de la votación recibida en las casillas como de la elección en general, donde también se revisa su actuación por los tribunales correspondientes.

Todas estas medidas resultan más apropiadas para la protección de los intereses que se encuentran en juego al momento de que las mesas directivas de casilla reciben el sufragio del electorado y, a su vez, potencian el ejercicio de la participación política ciudadana.

- c. Proporcionalidad de la medida. La proporcionalidad significa que el beneficio obtenido con la implementación de la medida respectiva

es proporcional o equilibrada respecto del perjuicio que ella misma provoca.

En este caso, se debe considerar que el perjuicio que se provoca es la restricción total del derecho político-electoral para integrar mesas directivas de casilla y una merma en el derecho de participación política en los siguientes términos: se genera bajo un criterio de origen nacional, es decir, un factor prohibido por la constitución para establecer un trato diferenciado (categoría sospechosa); se produce de forma automática (por discriminación formal) y no se otorga ningún remedio efectivo para contrarrestar la medida. Mientras tanto, no es posible evidenciar que el beneficio supuestamente perseguido está siendo efectivamente alcanzado, por lo que no hay elementos objetivos para establecer la proporcionalidad respecto del perjuicio señalado.

Más aún, la posibilidad de integrar las mesas directivas de casilla propone la consecución de un mayor involucramiento de la ciudadanía en el desarrollo del proceso electoral, potenciando así el derecho a la participación política e incrementando el universo de personas que pueden cumplir con esta labor durante la jornada electoral, lo cual se estima necesario en los hechos, considerando que las sustituciones de los funcionarios de casilla ha ido aumentando gradualmente en los últimos procesos electorales¹⁰. El entonces Instituto Federal Electoral y ahora INE ha verificado que en 2006 se realizaron un total de 201,189 sustituciones; en 2009, 227,378; en 2012, 218,321 y en el proceso de 2015 se realizaron 354,664 sustituciones. En este último proceso, los ciudadanos sustituidos representaron un 29.33% de los requeridos y el 44.55% de las sustituciones se dieron por rechazo a participar como funcionarios de casilla.

¹⁰ Informes sobre la Segunda Etapa de Capacitación Electoral e Integración de Mesas Directivas de Casilla correspondientes a los procesos electorales 2011-2012 y 2014-2015. Disponibles en: http://portalanterior.ine.mx/documentos/proceso_2011-2012/documentos/Informe_2aEtapa_2012.pdf y http://portalanterior.ine.mx/archivos2/portal/Elecciones/PEF/2014-2015/docs/Informe_Segunda_Etapa_Capacitacion.pdf respectivamente.

Por otro lado, el acceso a la integración de las mesas directivas de casilla a personas con doble nacionalidad también cumpliría con el principio de progresividad de los derechos humanos. Este Tribunal Electoral ya ha señalado que este principio no sólo se traduce en el aumento en los alcances del derecho o en la eliminación de sus restricciones, sino también en el aumento en el reconocimiento de las personas titulares del mismo (Jurisprudencia 28/2015, de rubro PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD. VERTIENTES EN LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES).

De lo anterior se desprende que la medida tomada por el legislador, además de no contar con elementos para demostrar su incidencia en la consecución del fin por el cual se pretende justificar, impide la consecución de un fin de igual o mayor importancia constitucional como lo es el incremento en la participación política de la ciudadanía y la concepción progresiva de los derechos humanos por el Estado mexicano.

Es por estas razones es que se debe considerar que el artículo 83, inciso a) de la LEGIPE establece más bien una discriminación, pues no supera los tests de razonabilidad y proporcionalidad.

Finalmente, se solicita a este tribunal que realice el presente análisis bajo un escrutinio más estricto, en los términos señalados en el criterio jurisprudencial de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de rubro CATEGORÍA SOSPECHOSA. SU ESCRUTINIO; pues, como ya fue destacado, el trato diferenciado se genera en virtud del origen nacional y de un código incluido en la clave de elector que funciona como marca o señal para identificar a las personas pertenecientes a un grupo minoritario, elementos propios de una categoría sospechosa o factor prohibido de diferenciación.

Es por todo lo anterior que se solicita declarar la inconstitucionalidad e inconveniencia del artículo 83, inciso a) de la LEGIPE, en su parte que se refiere a aquellas personas que hayan adquirido la doble nacionalidad y, en consecuencia, la revocación del Programa de Integración de las Mesas Directivas de Casilla y Capacitación Electoral, en la parte en que se excluye a los ciudadanos mexicanos con el número "87" en la clave de elector de su credencial para votar de la participación para integrar las mesas

directivas de casilla; para los efectos de que, en la primera insaculación del 17 procedimiento respectivo, se incluya a las personas con doble nacionalidad.

En virtud de lo anteriormente expuesto, respetuosamente solicito:

PRIMERO. Tenerme en tiempo y forma promoviendo el presente Juicio para la Protección de los Derechos Político-Electorales del Ciudadano en contra del acto señalado como impugnado.

SEGUNDO. Acreditarme en los términos de la presente demanda, así como los requisitos de procedencia generales y especiales.

TERCERO. Declarar la inconstitucionalidad de la porción normativa y revocar el acto impugnado señalados en el agravio ÚNICO del presente escrito, para los efectos ahí mismo descritos.

Ciudad de México, a 02 de octubre de 2017.

FRANCISCO ANTONIO ROJAS CHOZA