

El caso “Código 87”: integración de Mesas Directivas de Casilla por ciudadanía con doble nacionalidad.

Rafael Cruz Vargas.*

SUMARIO: I. Introducción. II. “El código 87” como identificador de ciudadanos con doble nacionalidad. III. Prohibición para integrar mesas directivas de casilla. IV. Planteamiento del caso. V. Resolución de la Sala Superior. VI. Cumplimiento y sus efectos. VII. Conclusiones. El caso como precedente relevante.

I. INTRODUCCIÓN.

Cualquier debate o análisis del proceso electoral se centra normalmente en la actuación de los contendientes (partidos y candidaturas) o de los máximos órganos electorales, por lo que otras partes del proceso escapan a buena parte del análisis. Entre ellas, un aspecto fundamental de nuestro sistema para garantizar la certeza y autenticidad de las elecciones: la integración de las mesas directivas de casilla. Este procedimiento tiene por finalidad la designación de ciudadanos y ciudadanas, mediante insaculación, para realizar las funciones de recepción, escrutinio y cómputo de la votación emitida durante la jornada electoral.

La mesa directiva de casilla se define como el órgano electoral integrado por ciudadanos/as que, como autoridad electoral, están facultados para la recepción, escrutinio y cómputo de la votación durante la jornada electoral. Como mecanismo de garantía de las características fundamentales del voto (universal, libre, secreto y directo) asegura que la ciudadanía entregue su voto a la ciudadanía, para que ella misma sea quien la contabilice y determine los resultados. En principio, el resultado del cómputo realizado en las casillas debe ser el definitivo y de ahí habrá de surgir la candidatura ganadora de la elección. Como mecanismo de participación ciudadana, representa la oportunidad de la ciudadanía de regir por sí misma la parte más significativa de un proceso electoral: la emisión del voto y la determinación de los resultados.

* Coordinador Jurídico en Strategia Electoral, especialista en Juicio de Amparo por la Universidad Panamericana. Correo electrónico: rafaelcruz@strategiaelectoral.mx.

Sin embargo, la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LEGIPE) señala que sólo podrán integrarse por personas *que no adquieran otra nacionalidad*. Por lo que el Instituto Nacional Electoral (INE), como autoridad competente para la operación del procedimiento, excluye 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 personas que obtuvieron otra nacionalidad además de la mexicana, o que obtuvieron la mexicana por naturalización.

Por ello, durante el proceso electoral 2017-2018, se presentó ante la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación un juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano (SUP-JDC-894/2017), por parte de un mexicano por nacimiento que adquirió, además, la nacionalidad venezolana, precisamente con el objeto de impugnar esta exclusión, por estar fundada en una disposición inconstitucional al violar el principio de igualdad y no discriminación.

A lo largo del presente se hará un análisis del marco normativo y contextual de esta impugnación, un estudio del planteamiento del caso por parte del actor y de la resolución de la Sala Superior -así como de los efectos que trajo consigo- y el cumplimiento por parte del Consejo General del INE. Lo anterior, con los siguientes objetivos: por un lado, comprender cómo opera el control de constitucionalidad concreto que lleva a cabo la Sala Superior en materia electoral; por el otro, analizar las tareas de las mesas directivas de casilla como un mecanismo de garantía del voto y participación ciudadana, consideraciones que constituyen el derecho a integrarlas en un derecho humano.

Así las cosas, se justifica el estudio de este asunto en particular pues las decisiones de la Sala Superior y del INE, en el cumplimiento de la sentencia, cobran una gran relevancia para la solución de casos futuros en que se objeten prohibiciones para ocupar cargos por algún motivo de nacionalidad.

II. EL CÓDIGO 87 COMO ELEMENTO DE IDENTIFICACIÓN O DISTINCIÓN DE LAS PERSONAS CON DOBLE NACIONALIDAD.

A. *La nacionalidad.*

El concepto de nacionalidad se entiende, bajo el concepto de Niboyet, como “el vínculo jurídico-político que surge entre una persona y un Estado” (citado en Navarro Vega, 2000: 5), del cual surgen una diversidad de derechos y obligaciones determinadas por el derecho nacional e internacional.

Una concepción más consecuente con el marco constitucional actual sería el de concebir a la nacionalidad como un derecho dentro del género de los derechos de la identidad, a partir del cual surge la obligación estatal de contemplar en favor de sus nacionales el reconocimiento y de los derechos políticos y de aquellos derechos civiles que se sustentan por su pertenencia a una nación (Álvarez, 2016: 119).

En principio, el derecho internacional público concedía a los Estados la facultad discrecional de determinar los criterios bajo los cuales otorgar su nacionalidad. Al día de hoy, estos criterios deben cumplir con cierta razonabilidad y, sobre todo, se presentan restricciones para su retiro o desconocimiento, tal como lo establece el artículo 20 de la Convención Americana de Derechos Humanos; pues el derecho a una nacionalidad comprende su adquisición, mantenimiento y retención y, por lo tanto, los Estados deben respetar ciertos principios procesales mínimos a fin de que las decisiones relativas a la adquisición, la privación o el cambio de nacionalidad no contengan ningún elemento de arbitrariedad y estén sujetas a revisión (Consejo de Derechos Humanos, 2016: 3 y 4).

Los criterios generales para el reconocimiento de la nacionalidad son tres (Álvarez, 2016: 120; Gómez Robledo, 2008: 682 y 683 y Brito Melgarejo y Guerrero Galván, 2016: 195):

- a. *Ius soli*: obtención de la nacionalidad por el lugar de nacimiento;
- b. *Ius sanguini*: obtención por filiación o descendencia; y
- c. *Ius optandi*: obtención por algún otro criterio, como la naturalización o el matrimonio.

El artículo 30 de la Constitución mexicana señala que se atribuirá la nacionalidad a) por nacimiento, a aquellos que nazcan en el territorio de la República, sea cual fuere la nacionalidad de sus padres (*ius soli*), a quienes nazcan en el extranjero, hijos de padre o madre nacidos en territorio nacional (*ius sanguini*), personas nacidas en el extranjero, hijas de padre mexicano o madre mexicana por naturalización (*ius sanguini*) y a quienes nazcan a bordo de embarcaciones o aeronaves mexicanas (*ius soli*, considerando estas locaciones como extensión del territorio nacional); y b) por naturalización (*ius optandi*), a las personas

extranjeras que obtengan su carta de naturalización por la Secretaría de Relaciones Exteriores y la mujer o el varón extranjeros que contraigan matrimonio con una persona mexicana, que tengan o establezcan su domicilio dentro del territorio y cumplan con los demás requisitos que señalen las leyes.

A. Doble nacionalidad.

Esta variedad de criterios para el reconocimiento o atribución de las nacionalidades genera, naturalmente, situaciones en las que una persona puede contar con un vínculo con más de un Estado. Como lo señala Gómez Robledo (2008: 696), México, hasta 1997, “se había opuesto al otorgamiento de una doble nacionalidad, y en la hipótesis en que a un individuo se le atribuyeran dos o más nacionalidades distintas de la mexicana, se le consideraba para todo efecto, como de una sola nacionalidad”, a partir de un criterio de nacionalidad efectiva consistente en determinar, según las circunstancias del caso, el Estado con el cual el sujeto contara con vínculos más íntimos (residencia, actividad económica, servicio militar etc.).

Fue a partir de la reforma de los artículos 30, 32 y 37 constitucionales, de marzo de 1997, y su Ley de Nacionalidad, aprobada en enero de 1998, que se permitió la obtención de una nacionalidad distinta a la mexicana, ya sea por nacimiento o por naturalización.

A nivel internacional, esta circunstancia puede ser fuente de conflictos entre Estados, particularmente cuando se trata de dilucidar si la protección de los intereses de una persona corresponde al Estado A o al Estado B. Sin embargo, también lo es a nivel nacional, cuando se trata de dilucidar si a una persona con doble nacionalidad le corresponden iguales derechos o si es justificación suficiente de exclusión.

B. El “código 87”.

Aun cuando de la reforma constitucional de 1997 se permitió a las personas la obtención de una nacionalidad distinta de la mexicana, en los hechos, ello no llevó a una completa igualación. Junto con el artículo 30 constitucional, se reformó el artículo 32 a efectos de delegar en el legislador la delimitación de los derechos que se otorgan a los mexicanos que posean otra nacionalidad. Asimismo, se delimitó que el ejercicio de los cargos y funciones para los cuales se requiera ser mexicano por nacimiento se reserva a quienes no adquieran otra nacionalidad.

Ahora bien, para identificar a las personas que han adquirido otra nacionalidad, en la credencial para votar se incluyen los códigos '87' u '88' en el lugar del número de la entidad federativa de nacimiento dentro de la clave de elector.

Como es sabido, la esta se compone de los siguientes elementos (18 caracteres):

- a. Las consonantes iniciales de los apellidos y el nombre del elector,
- b. Seguido de su fecha de nacimiento (dos dígitos para el año, dos dígitos para el mes, dos dígitos para el día),
- c. Número de la entidad federativa de nacimiento según el listado en orden alfabético,
- d. La letra que identifica el género y
- e. Una homoclave compuesta de tres dígitos.

Así, un ejemplo de clave de elector es la siguiente: CRVRRF (consonantes iniciales de apellidos y nombre) + 871119 (fecha de nacimiento) + 20 (entidad de origen según lista en orden alfabético) + H (género) + 187 (homoclave de 3 dígitos) = **CRVRRF87111920H187[†]**.

Si el titular de la clave de elector del ejemplo hubiese obtenido una doble nacionalidad desde el nacimiento, la clave sería CRVRRF871119***87***H187 y si se tratara una persona naturalizada mexicana: CRVRRF871119***88***H187. Sustituyendo así los dígitos que corresponderían a la entidad federativa de nacimiento y sirviendo como elementos de distinción e identificación.

En otras palabras, el Estado mexicano a partir de la autoridad administrativa electoral utiliza los códigos 87 y 88 para identificar a quienes cuentan con una nacionalidad distinta a la mexicana. Lo cual no se adecúa a un contexto de protección de los derechos humanos, pues se constituyen como elementos de distinción en una credencial que sirve de identificación oficial, cosa más bien propia de una política segregacionista. Como es sabido, así como los Estados nacionalistas del Siglo XX crearon símbolos de cohesión para la identificación nacional, también crearon símbolos de segregación a fin de señalar a quienes no eran miembros dignos del Estado-nación para la definición del yo colectivo, sinónimos del nacimiento del racismo propiamente dicho (Gall, 2005: 18 y 19).

[†] Se trata de la clave de elector del autor, modificada únicamente en la homoclave.

En este sentido, tenemos que el artículo 32 delega expresamente en el legislador la posibilidad de establecer cuáles derechos serán reconocidos a las personas con doble nacionalidad, es decir, se le facultó expresamente para establecer determinadas distinciones (o discriminaciones) y, por el otro lado, nos encontramos con que a estas personas se les identifica desde su credencial para votar, colocándoles en una situación de especial vulnerabilidad, pues desde la vista a su clave de elector la autoridad estará en posibilidades de determinar si se le excluye de determina actividad o no.

Cabe destacar 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, identificables con el código “87” u “88” en la conformación de la clave de elector. Sin embargo, esta cifra no refleja el número real y total de 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 Departamento de Seguridad Interior 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, 2014).

III. PROHIBICIÓN PARA INTEGRAR MESAS DIRECTIVAS DE CASILLA.

Las únicas referencias que se encuentran en la Constitución sobre las mesas directivas de casilla señalan, por una parte, que se integrarán por ciudadanos y que su integración y ubicación corresponderán al Instituto Nacional Electoral en las elecciones federales y locales, es decir, en las elecciones concurrentes.

Por su parte, la LEGIPE las define como los órganos electorales formados por ciudadanos, facultados para recibir la votación y realizar el escrutinio y cómputo en cada una de las secciones electorales en que se dividan los 300 distritos electorales y las demarcaciones electorales de las entidades de la República. Como autoridad electoral tienen a su cargo, durante la jornada electoral, respetar y hacer respetar la libre emisión y efectividad del sufragio, garantizar el secreto del voto y asegurar la autenticidad del escrutinio y cómputo.

Según el artículo 82 de la misma ley se integrarán como sigue:

- 1 presidente;
- 1 secretario;
- 2 escrutadores; y
- 3 suplentes generales.

Para ser integrante de una mesa directiva de casilla el artículo 83 requiere:

- a) Ser ciudadano mexicano por nacimiento que **no adquiera otra nacionalidad** y ser residente en la sección electoral que comprenda a la casilla;
- b) Estar inscrito en el Registro Federal de Electores;
- c) Contar con credencial para votar;
- d) Estar en ejercicio de sus derechos políticos;
- e) Tener un modo honesto de vivir;
- f) Haber participado en el curso de capacitación electoral correspondiente;
- g) No ser servidor público de confianza con mando superior, ni tener cargo de dirección partidista; y
- h) Saber leer y escribir y no tener más de 70 años al día de la elección.

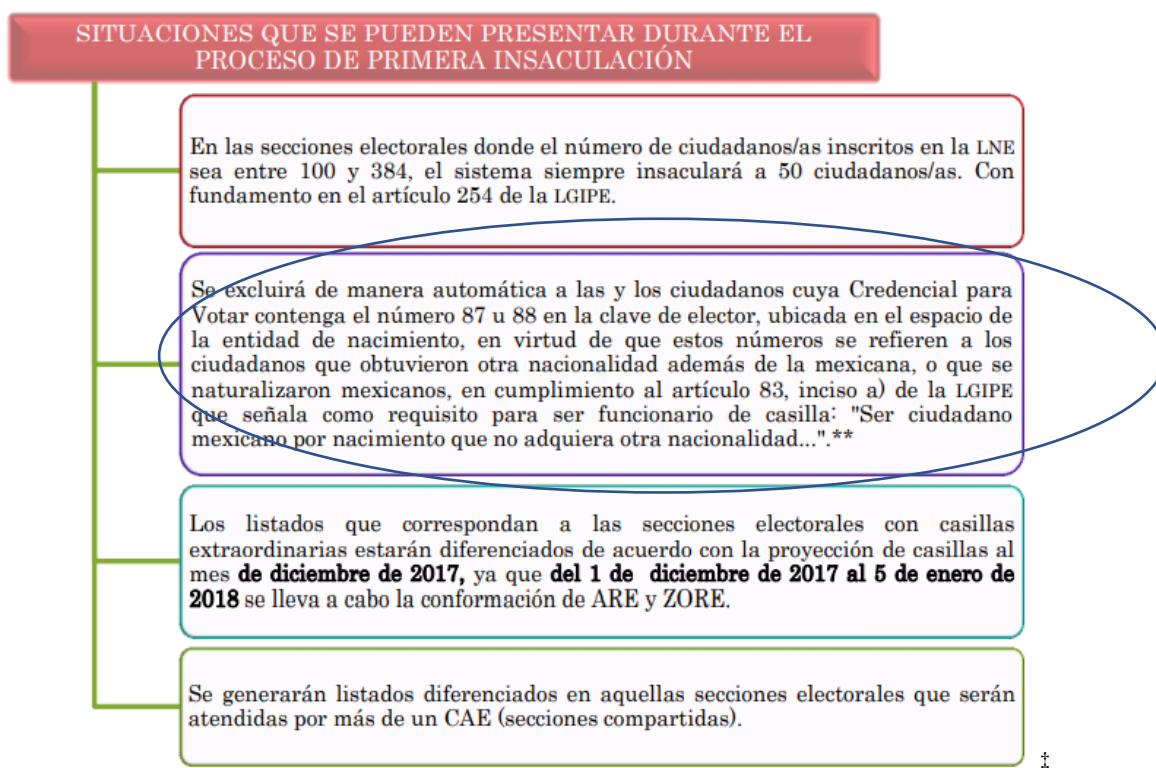
Como se observa, el artículo 83 inciso a) establece una prohibición tajante para integrar las mesas directivas de casilla a toda persona que haya adquirido otra nacionalidad.

El procedimiento para integrar las mesas directivas de casilla se compone, en términos generales de las siguientes etapas:

- i. Sorteo del Mes-Calendario: el Consejo General del INE sorteará un mes calendario que junto con el que le siga, serán tomados como base para la insaculación de las y los ciudadanos susceptibles de selección, a partir del mes de nacimiento.
- ii. Sorteo de la letra del alfabeto: El Consejo General llevará a cabo el sorteo de entre las letras del alfabeto, a fin de obtener la letra a partir de la cual, con base en el primer apellido, las y los ciudadanos que podrán ser seleccionados.
- iii. Generación de la información de la Lista Nominal de Electores: La Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores establecerá el procedimiento para la utilización de la lista por Distrito Electoral con corte al 31 de enero de 2018.

- iv. Primera insaculación: De la información de la Lista Nominal y tomando como base el mes-calendario resultado, las Juntas Distritales Electorales insacularán al 13% de la ciudadanía enlistada por cada sección electoral. Al final del procedimiento, se levantará un acta circunstanciada con los resultados.
- v. Primera etapa para la integración de mesas directivas de casilla: Se procederá a la visita, notificación y capacitación a las y los ciudadanos sorteados con los siguientes objetivos:
 - Identificar la situación de la o el ciudadano y, además, que acepte participar como integrante de mesa directiva de casilla;
 - Darle a conocer la forma en que se hizo la selección;
 - Sensibilizarle sobre la importancia de su participación; y
 - Que identifique las principales actividades que realizaría en la función.
- vi. Listado de quienes cumplen con los requisitos: En esta etapa final se considerarán las y los ciudadanos sorteados en la primera insaculación, que cumplen con los requisitos legales, aceptaron la notificación y fueron capacitados.
- vii. Segunda insaculación: Del listado de quienes cumplieron los requisitos, se realizará una segunda insaculación para determinar quiénes integrarán las mesas directivas de casilla. A partir de la letra sorteada por el Consejo General se realizará la selección y, con base en el criterio de escolaridad de cada uno, se asignará el cargo que desempeñarán.

En aplicación directa del artículo 83 inciso a) de la LEGIPE, el Consejo General del INE, mediante el Programa para la Integración de Mesas Directivas de Casilla y Capacitación 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 incluyera el número 87 de la participación desde la primera insaculación en el procedimiento para seleccionar a aquellos que integrarán las mesas directivas de casilla en la próxima jornada electoral, como se observa de la siguiente tabla incluida en el apartado 1.4.2. del programa:



Como se observa, se ordenó **la exclusión automática a las y los ciudadanos cuya credencial para votar contenga el número 87 u 88**, en virtud, precisamente, de que estos números se refieren a los ciudadanos que obtuvieron otra nacionalidad además de la mexicana, con fundamento el artículo 83, inciso a) de la LEGIPE.

Esta medida fue producto de una serie de reformas legislativas efectuadas en cumplimiento del mandato establecido en el artículo 32 constitucional a partir de la reforma de 1997, se incluyó en el anterior Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) al año siguiente, a partir de una iniciativa presentada por el Ejecutivo Federal ante el Senado de la República que pretendía identificar 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.

‡ Actualmente, en el Programa ya se incluye la observación de que este requisito fue declara inconstitucional por la Sala Superior del TEPJF.

De la exposición de motivos se resalta lo siguiente (Ejecutivo Federal, 1998):

*(...) **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.

El objetivo buscado por esta reforma fue la de impedir que aquellos cargos directamente relacionados con la soberanía, la independencia y la seguridad del Estado sean ocupados por personas con doble nacionalidad, por un presunto temor a que éstas pongan en riesgo la preservación del interés nacional debido a sus vínculos jurídicos y morales para con otros países. Entre los cuales, se incluyeron las mesas directivas de casilla.

IV. JUICIO CIUDADANO CONTRA EL PROGRAMA DE INTEGRACIÓN DE MESAS DIRECTIVAS DE CASILLA. PLANTEAMIENTO DEL CASO.[§]

Un ciudadano con nacionalidades mexicana y venezolana, ambas adquiridas por nacimiento, pues nació en Venezuela y es hijo de madre nacida en territorio mexicano, impugnó el acuerdo de clave INE/CG399/2017, por el cual el Consejo General del INE aprobó la Estrategia de Capacitación y Asistencia Electoral para el Proceso Electoral 2017-2018, estrategia que incluyó el mencionado Programa de Integración de Mesas Directivas de Casilla y Capacitación Electoral (en adelante, el Programa), particularmente la parte en la que se excluyó de manera automática de la primera insaculación a las y los ciudadanos cuya

[§] El escrito inicial del juicio ciudadano está disponible para el público en el siguiente vínculo:
<http://strategiaelectoral.mx/wp-content/uploads/2017/01/JDC-Doble-Nacionalidad-v.-p%C3%BAblica.pdf>

credencial para votar contenga el número 87 -que identifica a los ciudadanos con doble nacionalidad- ubicada en el espacio de la entidad de nacimiento.

La pretensión del ciudadano actor consistió básicamente en la declaración de inconstitucionalidad o inconvencionalidad del inciso a) del artículo 83 de la LEGIPE, en la parte que señala que se requiere para integrar las mesas directivas de casilla el ser ciudadano por nacimiento que *no adquiriera otra nacionalidad* y, en consecuencia, la revocación lisa y llana del Programa, por considerarla una medida discriminatoria en restricción de sus derecho político-electoral a integrar una mesa directiva de casilla, como sub-especie del derecho de participación política.

La línea argumentativa seguida en el escrito inicial pasó por demostrar, en primer lugar, que el derecho humano a la participación política es uno de carácter genérico que incluye otros más específicos, como el de acceso a las funciones públicas, entre las cuales se debe considerar la integración de las mesas directivas de casilla. Luego, como se confirma su naturaleza de un derecho humano, pasa al análisis de la restricción a su ejercicio por motivos de doble nacionalidad a partir del test de razonabilidad y proporcionalidad, como criterios idóneos para determinar si una medida restrictiva encuentra bases justificativas que respeten los principios de igualdad, no discriminación y progresividad de los derechos humanos.

De tal manera que el escrito inicial del juicio ciudadano se podría estructurar en las partes siguientes:

- Marco contextual;
- Marco constitucional y convencional;
- La integración de las mesas directivas de casilla como derecho humano;
- Análisis de la medida a partir de su finalidad;
- Test razonabilidad.
- Test de proporcionalidad.

1. Marco contextual.

Más allá de referir el contexto particular del actor, pues no es el objeto del presente, cabe señalar únicamente que, por un lado, precisó que la nacionalidad mexicana también la adquirió por nacimiento, pues su madre nació en territorio mexicano (artículo 30 inciso a) fracción II

de la Constitución federal) y procedió a referir cómo es que la mayor parte de su vida la ha vivido en México, así como su desarrollo escolar, universitario y profesional lo ha desempeñado en el país. Lo anterior resultaba útil a la autoridad resolutora, pues materialmente estableció que su *nacionalidad efectiva* (Gómez Robledo, 2008: págs. 680 a 682) era la mexicana; es decir, que, si bien nació en Venezuela y cuenta con aquella nacionalidad, los vínculos más estrechos y reales los tiene con México.

1. Marco constitucional y convencional.

El marco constitucional y convencional lo integran los artículos 30, 32 y 37, los cuales, a partir de la reforma de 1997, reconocen la doble nacionalidad, es decir, permiten contar con una nacionalidad distinta a la mexicana sin perder ésta. Asimismo, que la ciudadanía no se reserva a las personas mexicanas por nacimiento que no adquieran otra nacionalidad.

Lo integran también el artículo 1º constitucional, que 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 establece que queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional o cualquier otra que atente contra la dignidad humana. En el mismo sentido se pronuncian los artículos 1 y 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

De tal manera que el marco constitucional y convencional de derechos humanos señalan, por un lado, que las personas con doble nacionalidad conservan su nacionalidad mexicana y que, además, cumplen con los requisitos para ejercer la ciudadanía, en consecuencia, para gozar de los derechos civiles y políticos reconocidos por la Constitución y los Tratados Internacionales. Complementariamente, los artículos 1º constitucional y 1 y 2 de la Convención Americana, reconocen que está prohibida la discriminación por motivos de origen étnico o nacional, lo cual incluye los motivos de doble nacionalidad.

2. La integración de las mesas directivas de casilla como derecho humano.

Esta temática se expuso a través de un análisis del artículo 23 numeral 1 inciso c) de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, mismo que reconoce como derecho de la ciudadanía el *tener acceso, bajo condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas del país*. Este derecho está reconocido en la Constitución federal bajo la fórmula del *derecho*

a ser nombrado para cualquier empleo o comisión del servicio público. Como se puede observar, en este caso la Convención Americana concibe un derecho más amplio de acceso a las funciones públicas en general, no sólo a un empleo o comisión del servicio público, como se delimita en nuestra Constitución.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha interpretado el contenido de este derecho como todo lo que implica la protección al 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 óptimos para que dichos derechos políticos puedan ser ejercidos de forma efectiva, respetando el principio de igualdad y no discriminación (CoIDH, Caso Reverón Trujillo).

En la jurisprudencia del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, nos encontramos con la tesis 11/2010, de rubro, INTEGRACIÓN DE AUTORIDADES ELECTORALES. ALCANCES DEL CONCEPTO PARA SU PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL Y LEGAL, de la cual claramente se desprende que *el derecho ciudadano a poder ser nombrado para cualquier empleo o comisión, teniendo las calidades que establezca la ley, incluye aquellos relacionados con la función electoral.*

De lo anterior, se concluye que, efectivamente, el acceso a las funciones públicas, por medio de la integración de órganos o autoridades electorales es reconocido como un derecho humano, amparado por el derecho de acceso a la función pública, como especie del derecho a la participación política, a participar en el diseño de lo público.

Ahora bien, el artículo 41 constitucional, en su base V apartado A, mismo que describe la estructura de las autoridades administrativas en materia electoral, se establece que *las mesas directivas de casilla estarán integradas por ciudadanos.* A su vez, el artículo 81 de la LEGIPE define a las mesas directivas de casilla como *autoridades electorales*, facultadas para la recepción, escrutinio y cómputo de la votación con el carácter de garantes de su autenticidad. Lo anterior, en ejecución de una de las directrices políticas del Estado, como lo es la certeza de las elecciones durante la jornada electoral.

De esta manera, lo que el actor planteó de fondo es que el acceso a la integración de las mesas directivas de casilla se reconoce como un derecho humano, de corte político electoral, pues configura una forma de participación política, al llevar a cabo una de las funciones más

relevantes dentro del sistema electoral que se ha construido en México, pues es la base de la ciudadanización del proceso. La ciudadanía que integra las mesas directivas de casilla cuenta con la valiosa oportunidad de participar de forma determinante en la celebración de las elecciones, al ejercer actividades de control, garantía y protección del voto, cuestión que resulta del más alto interés general.

¿Cuál es la consecuencia lógico-jurídica de concebir el acceso al cargo de funcionario de casilla como un derecho humano? Simple, el reforzamiento de su protección. En principio, el Estado tiene la obligación de garantizar que los derechos humanos sean ejercidos de manera universal y en igualdad de condiciones; absteniéndose de establecer tratos diferenciados entre grupos de personas. Según la Corte Interamericana, los tratos diferenciados pueden ser de dos tipos: distinciones (trato diferenciado justificado) o discriminaciones, (trato diferenciado no justificado). Será justificada aquella medida que resulte **razonable y proporcional** (CoIDH, *OP-4/1984, Yatama, Castañeda Gutman y Caso Perozo*). Todo dependerá de la finalidad buscada con su implementación.

Pudiera afirmarse que esta restricción escapa de este análisis, bajo el pretexto del artículo 32 constitucional, pues éste confiere al legislador 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 que no adquieran otra nacionalidad. No obstante, como lo manifestó el actor en el asunto bajo estudio, lo cierto es que el artículo 32 no puede interpretarse como una facultad del legislador para incluir restricciones o reservas contrarias a los derechos humanos y las normas que por su vía se establezcan en la legislación también son susceptibles de un control constitucional y convencional (lo anterior, se sustentó en la tesis de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación 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).

3. Análisis de la medida a partir de su finalidad.

El actor advierte la finalidad de la medida a partir de la 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 Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, entre otros, presentada por el Ejecutivo Federal, quien buscó con la implementación de esta medida que determinadas actividades estratégicas y prioritarias para el Estado, relacionadas con la soberanía, la independencia y la seguridad, estuvieran reservadas a personas no sea ejercida por mexicanos por nacimiento con doble nacionalidad, a fin de evitar la posibilidad de que surjan conflictos de intereses entre el Estado Mexicano y personas de nacionalidad extranjera (Ejecutivo Federal, 1998).

Bajo esta tesitura, se propuso el test de razonabilidad y de proporcionalidad para verificar que esta finalidad sea una justificación suficiente para excluir de la integración de las mesas directivas de casilla a las personas con doble nacionalidad.

4. Test de razonabilidad.

El actor, citando a la Corte Constitucional Colombiana (Sentencia No. C-022/96), consideró que para realizar esta determinación se deben de responder a las siguientes 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?

Para responder a estas cuestiones, se parte de la premisa de la finalidad: se justificó el establecimiento del trato desigual por un *riesgo al interés nacional, la soberanía, la independencia y la seguridad del Estado*. Justificación que el actor equiparó a lo que se conoce en la doctrina del Tribunal Europeo de Derechos Humanos como la “*excepción de seguridad nacional*”. Es decir, la invocación del peligro a la seguridad nacional como motivo legal para incumplir con las obligaciones en materia de derecho internacional, particularmente, de los derechos humanos (TEDH, *casos Smith y Grady* y *C.G.*). Dicho Tribunal continental ha sugerido que la excepción de seguridad nacional sólo será válida para la imposición de medidas que tiendan a proteger la existencia misma del Estado, su integridad territorial o su independencia política, frente a una agresión o amenaza de agresión. Asimismo, no podrá usarse como pretexto para imponer limitaciones vagas o arbitrarias (Principios de Siracusa, principio B (vi)).

De tal manera que para justificar una medida restrictiva de derechos humanos por este concepto debe demostrarse que tal medida es una reacción frente a antecedentes fácticos o circunstancias de hecho que permitan advertir la existencia de una agresión o amenaza de agresión en contra de la existencia del Estado, su integridad territorial o su independencia

política. El actor alega, en consecuencia, que el Ejecutivo Federal fue omiso en señalar cómo es que el ejercicio de las actividades de las mesas directivas de casilla por mexicanos con doble nacionalidad constituye una amenaza contra la integridad o independencia del país. Además, recuerda que el artículo 32 facultó al Congreso para excluir el acceso a ciertas funciones denominadas “estratégicas”, en razón de una posible *sumisión* de las personas con doble nacionalidad hacia otros Estados o naciones. Lo cual resta aún más de razonabilidad a la medida impuesta, pues el tratar a las personas como seres *sumisos* a los Estados de los que son nacionales es completamente incompatible con el contexto actual, donde el reconocimiento y protección de la dignidad humana obligan a reconocer a las personas como seres plenamente libres y responsables. Como se afirma en el escrito inicial del juicio ciudadano, *el Estado debe concebir a sus nacionales como ciudadanos, no como súbditos o sumisos*.

5. *Test de proporcionalidad.*

El análisis de proporcionalidad propuesto por el actor se compuso de las siguientes etapas:

- Validez constitucional de la finalidad;
- Idoneidad y necesidad; y
- Proporcionalidad.

Respecto de la validez constitucional de la medida, se señala que la Constitución en ningún momento admite la restricción de los derechos de participación política y de acceso a las funciones públicas en razón de proteger el interés nacional, la soberanía, la independencia o la seguridad del Estado, por lo que no este pretexto no encuentra asidero constitucional.

Por otro lado, definió la idoneidad como el hecho de que la medida implementada sea la más adecuada y apropiada para la consecución de la finalidad propuesta y señaló que la necesidad alude a que la finalidad no sería conseguida sin la implementación de la medida en estudio. A su juicio, la exclusión de las personas con doble nacionalidad de la integración de mesas directivas de casilla carece de ambos elementos.

En este tópico, argumentó de conformidad con el apartado relativo a la razonabilidad, en el sentido de cuestionar la posibilidad de establecer siquiera algún criterio de idoneidad y necesidad alguna respecto de la medida implementada, si el nexo causal entre la posibilidad

de las personas con doble nacionalidad de participar como funcionarios de casilla y cualquier riesgo de daño o amenaza al interés nacional, la soberanía, la independencia o la seguridad estatal resulta inexistente. Sería tanto como determinar que la solución a un problema es la adecuada sin conocer siquiera si existe o no el problema.

Asimismo, se puso bajo consideración el hecho de que 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 idóneos para el caso en el que esta función se realice en contravención a la normativa electoral. Dichos controles se presentan desde el procedimiento de integración de las mesas directivas de casilla, durante el ejercicio de sus funciones el día de la jornada electoral y una vez concluidas éstas, a través de los cómputos en sede administrativa y en sede jurisdiccional, vía los distintos medios de impugnación procedentes para atacar sus determinaciones.

6. Proporcionalidad.

El análisis de proporcionalidad, tal como se concibe en el escrito de juicio ciudadano, es un estudio comparativo y ponderativo entre el beneficio obtenido con la implementación de la medida respectiva y el perjuicio que ella misma provoca. En comparación o balance, el primero debe resultar proporcional o equilibrado respecto del segundo.

Así, el perjuicio se planteó en dos partes: por un lado, el obvio, la restricción total del derecho individual de participación política en la forma de integrar mesas directivas de casilla bajo un criterio de origen nacional y, por el otro, una merma al involucramiento de la ciudadanía en el desarrollo del proceso electoral (derecho político colectivo). Se alegó que el permitir a la ciudadanía con doble nacionalidad participar en la integración de mesas directivas de casilla potenciaría la participación política al incrementar el universo de personas que están habilitadas para cumplir con esta labor durante la jornada electoral. Para demostrar la necesidad de este incremento, se hizo señalamiento de cómo desde las elecciones de 2006 hasta las de 2016 el universo de sustituciones por rechazo a participar ha incrementado hasta el grado de representar el 44.55% de las sustituciones realizadas en el proceso electoral de 2016.

Por tanto, se planteó el perjuicio generado por la prohibición a partir del beneficio que se generaría con su declaración de inconstitucionalidad, sin mencionar el relativo a la garantía

de progresividad de los derechos, principio que no sólo se traduce en el aumento en los alcances del derecho o en la eliminación de sus restricciones, sino también en el aumento del universo de personas a quienes les son reconocidos (jurisprudencia 28/2015, de rubro PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD. VERTIENES EN LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES).

Por todo lo anterior se solicitó la declaración de inconstitucionalidad del artículo 83 inciso a) de la LEGIPE y su no aplicación al caso concreto, lo que daría lugar a la modificación del a la Estrategia de Capacitación y Asistencia Electoral, en la parte del Programa para la Integración de Mesas Directivas de casilla aprobado por el INE, para que no se excluya en automático de la insaculación a las personas con doble nacionalidad.

Finalmente, se instó a la autoridad jurisdiccional a efectuar este análisis bajo un escrutinio estricto; pues 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 segregacionista para identificar a las personas pertenecientes a un grupo minoritario, elementos propios de una **categoría sospechosa**, como lo ha señalado la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el criterio jurisprudencial de rubro CATEGORÍA SOSPECHOSA. SU ESCRUTINIO. Estas categorías, enlistadas en el último párrafo del artículo 1º Constitucional, que se constituyen como factores prohibidos de discriminación son los siguientes:

- 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.

La Sala Superior admitió el juicio postulado y lo radicó bajo el número de expediente SUP-JDC-894/2017, mismo que resolvió mediante sentencia emitida en sesión pública del 25 de octubre de 2016, a partir del proyecto presentado por el magistrado Felipe de la Mata Pizaña. En el estudio de fondo, precisó la controversia con el siguiente cuestionamiento: ¿Es razonable la restricción de excluir automáticamente al actor de la selección de integrantes de las mesas directivas de casilla por tener doble nacionalidad?

Su decisión fue en el sentido de que, efectivamente, el artículo 83 inciso a) de la LEGIPE conforme al cual es un requisito para integrar las mesas directivas de casilla que el ciudadano mexicano lo sea *por nacimiento sin tener otra nacionalidad*, constituye una restricción injustificada contra los derechos político-electorales del actor, así como el principio de igualdad y no discriminación.

Para llegar a tal determinación, siguió la siguiente metodología:

- a) Precisión del derecho que se vulnera, que es el de acceso a la función electoral;
- b) Estudio de la inaplicación, a partir de la nacionalidad como categoría sospechosa para imponer medidas legislativas restrictivas y,
- c) Aplicación del test de proporcionalidad bajo escrutinio estricto.

a) El derecho de acceso a la función electoral.

En este apartado, la Sala Superior coincidió con la tesis propuesta por el actor al afirmar que el derecho de acceso a las funciones públicas implica la oportunidad de incidir en asuntos públicos, lo cual sucede cuando se ejerce la función electoral de integrar las mesas directivas de casilla, como órganos electorales formados por ciudadanos, facultados para recibir la votación y realizar el escrutinio y cómputo en su correspondiente demarcación.

A juicio de la Sala Superior, es claro que los integrantes de la MDC (mesa directiva de casilla) ejercen un derecho de participación política relevante a través del ejercicio de la función electoral al realizar actividades de control, garantía y protección del voto ciudadano.

b) La nacionalidad como categoría sospechosa.

A criterio de la Sala Superior el establecimiento de restricciones o distinciones con base en categorías sospechosas forma parte del ejercicio de libertad de configuración legislativa, sin embargo, no es una libertad irrestricta del legislador, por el contrario, está delimitada por los mandatos constitucionales y los derechos humanos y exige que su utilización se justifique de

forma robustecida (jurisprudencia del Pleno de la SCJN, de rubro LIBERTAD DE CONFIGURACIÓN LEGISLATIVA DE LOS CONGRESOS ESTATALES. ESTÁ LIMITADA POR LOS MANDATOS CONSTITUCIONALES Y LOS DERECHOS HUMANOS).

Así las cosas, la Sala se vio en la obligación de efectuar un escrutinio estricto de la medida legislativa, pues se impuso en razón del origen étnico o nacional de las personas con doble nacionalidad, *categoría sospechosa* señalada por el último párrafo del artículo 1º constitucional.

c) Test de proporcionalidad en sentido estricto.

La Sala Superior se limitó a realizar el examen de la finalidad buscada por la disposición normativa cuya inconstitucionalidad se solicitó, pues le bastó identificar que no cuenta con un fin constitucional legítimo que la justifique.

Lo anterior, al advertir que el artículo 32 constitucional que, en todo caso, permite regular el ejercicio de los derechos de las personas con doble nacionalidad y reserva determinados cargos y funciones para los mexicanos por nacimiento que no adquieran otra nacionalidad, no resulta aplicable al caso, pues no está referido al derecho de acceso a las funciones electorales, sino al ejercicio de determinados cargos y funciones del servicio público.

La diferencia entre ambos conceptos, según la sentencia, es que los servidores públicos reciben una remuneración adecuada e irrenunciable por el desempeño de su función, empleo, cargo o comisión y están sujetos al régimen de responsabilidades en términos de la Constitución y las leyes; por su parte, las funciones electorales tienen carácter obligatorio y gratuito y solo son retribuidas aquellas que se realicen profesionalmente.

Asimismo, la restricción del artículo 32 no se concibe para cualquier servicio público sino para los que sean *estratégicos y prioritarios*, lo que se refuerza de la exposición de motivos ya citada, donde se especificó que la reserva del acceso a ciertos cargos para mexicanos que no adquieran otra nacionalidad se debía a cuestiones de preservación del interés nacional, respecto de cargos relacionados con la soberanía, la independencia y la seguridad del Estado. Por lo anterior, la Sala concluyó que la porción normativa del artículo 83 inciso a) de la LEGIPE, que establece el requisito de *ser mexicano por nacimiento sin adquirir otra nacionalidad* para integrar las mesas directivas de casilla, es inconstitucional y, en

consecuencia, no se podía excluir en automático de la insaculación al actor en caso de que su mes y letra del primer apellido salgan sorteados.

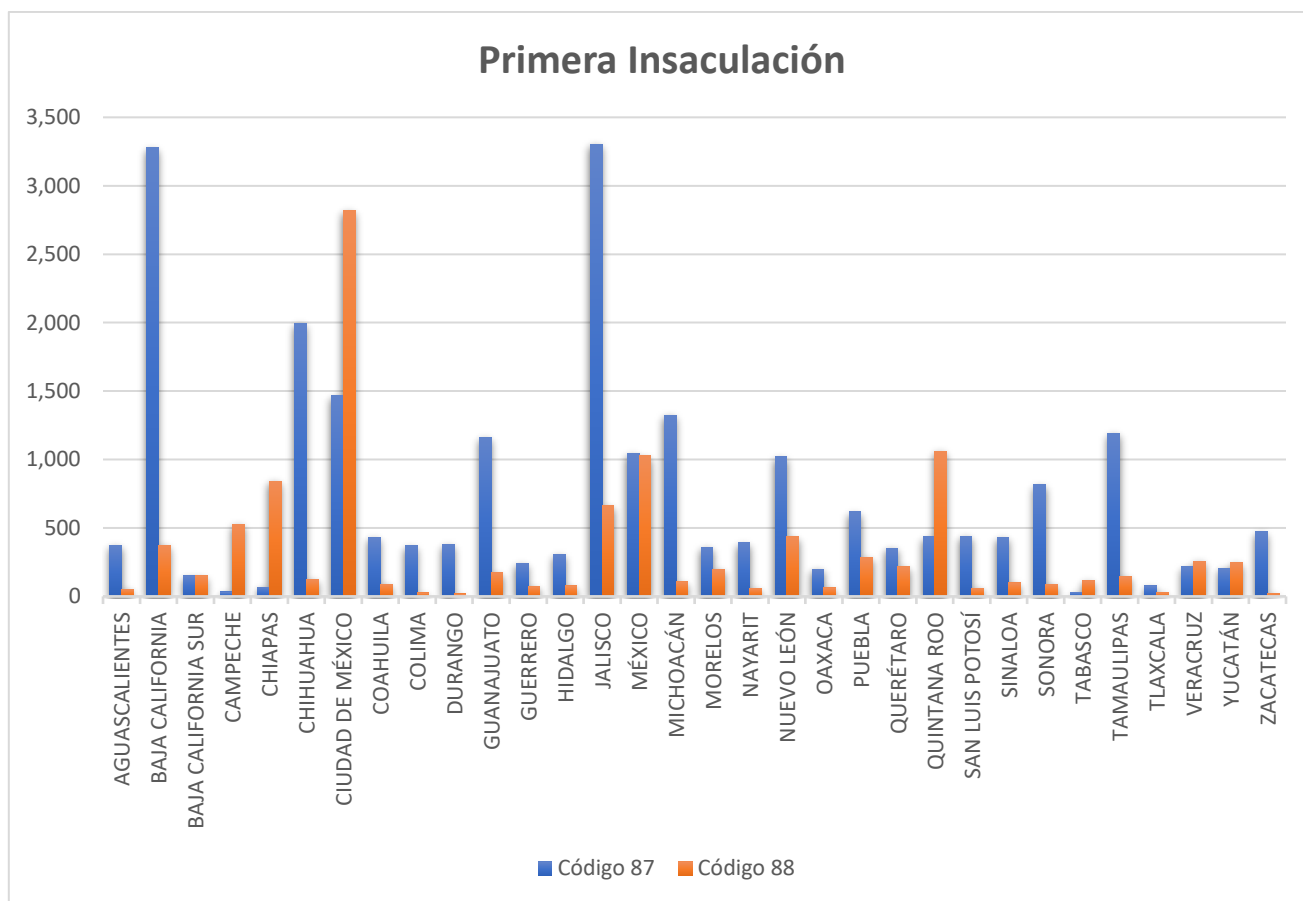
VI. CUMPLIMIENTO DE LA SENTENCIA Y SUS EFECTOS.

En cumplimiento de la sentencia de la Sala Superior en el SUP-JDC-894/2017, el Consejo General del INE emitió el Acuerdo INE/CG579/2017, en sesión extraordinaria celebrada el 8 de diciembre de 2017, a partir del cual aprobó las siguientes modificaciones al Programa de Integración de Mesas Directivas de Casilla:

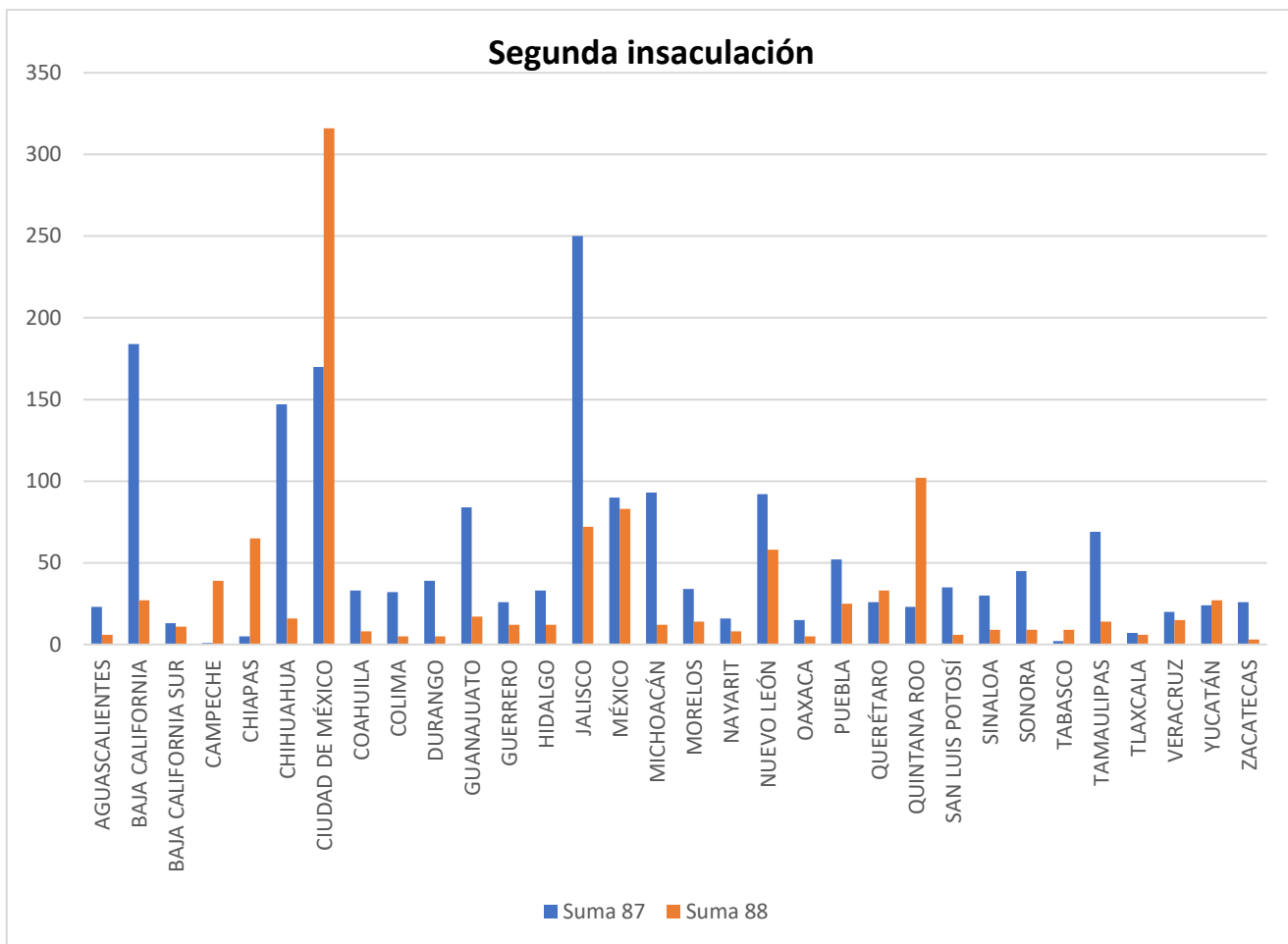
- a) Eliminar lo relativo a que durante la primera insaculación se excluya de manera automática a las y los ciudadanos cuya credencial para votar contenga el número **87 u 88** en la clave de elector;
- b) Eliminar del listado de razones por las que un ciudadano o ciudadana no participa el impedimento legal señalado como doble nacionalidad;
- c) Incluir en el Programa la referencia a la resolución de la Sala Superior en el expediente SUP-JDC-894/2017; y
- d) Lo relativo a las modificaciones técnicas necesarias para no excluir a las y los ciudadanos cuya credencial para votar contenga el código **87 u 88**.

Como se puede observar, a pesar de que la Sala Superior circunscribió su resolución a surtir únicamente efectos concretos para únicamente no excluir al actor de participar en la integración de mesas directivas de casilla en caso de ser sorteado; el Consejo General del INE decidió ampliar sus efectos y otorgarles carácter *erga omnes*, no sólo para que todos los ciudadanos con doble nacionalidad pudieran participar, sino también las y los mexicanos por naturalización, pues estimó que los razonamientos de la resolución les eran también aplicables.

Como consecuencia de este acuerdo, de la 1ª insaculación fueron sorteados un total de 33,715 ciudadanos, de los cuales, 23,186 cuentan con doble nacionalidad (código 87) y 10,529 obtuvieron la nacionalidad mexicana por naturalización. A continuación, se muestra una distribución por entidad federativa, donde fueron Jalisco y Baja California las que más aportaron a esta cifra:



Ya en la segunda etapa del procedimiento resultaron designados 1203 personas con doble nacionalidad y 736 mexicanas por naturalización, cuya distribución por entidad federativa fue la siguiente:



VII. CONCLUSIONES. EL CASO COMO PRECEDENTE RELEVANTE.

Afirma Rodolfo Luis Vigo que para la existencia de jurisprudencia no se requiere la reiteración de fallos, basta el criterio sustentado por una sola sentencia. (Vigo, 2004: 172). La fuerza del precedente ha de adquirir una presunción a su favor, pues establece una interpretación de una disposición jurídica que válidamente puede ser retomada en un caso futuro siempre que se presenten análogas circunstancias. Robert Alexy llega a sentenciar que “quien quiera apartarse de un precedente asume la carga de la argumentación” (citado en Vigo, 2004: 173).

De esta manera, el caso bajo estudio presenta un precedente relevante para la resolución de casos futuros, sobre todo considerando que aún quedan otras disposiciones que imponen restricciones similares para personas con doble nacionalidad las cuales no necesariamente se refieren al servicio público o a cargos estratégicos relativos con la soberanía, la independencia o la seguridad estatal.

Igualmente, lo consideramos trascendente por los siguientes puntos:

- a. Establece un marco sistemático para el análisis de constitucionalidad de una disposición normativa que establece una restricción en ejercicio de una facultad reconocida por la propia Constitución;
- b. Pone de relieve la naturaleza de las funciones electorales distintas de las de los servidores públicos electorales, considerando el acceso a ellas como el ejercicio de un derecho humano a la participación política;
- c. En relación con el punto anterior, se reconoce al derecho de participación política como un derecho amplio, de varias aristas o dimensiones que implican otros derechos político-electorales más específicos; y
- d. El Consejo General del INE sienta un precedente favorable a la protección y progresividad de los derechos humanos para cualquier autoridad administrativa que esté ante la obligación de cumplir con un mandato jurisdiccional protector de derechos con efectos concretos.

BIBLIOGRAFÍA.

ÁLVAREZ, Rosa María. 2016. Derecho a la identidad. México: Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. Disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/9/4242/8.pdf>

GALL, Olivia. 2005. “Desigualdad, diferencialismo, asimilacionismo, segregacionismo y exterminio: racismos ordinarios en el mundo y en México”. La Discriminación Racial. Textos de Olivia Gall, Ermanno Vitale y Sylvia Shmelkes, Colección Miradas 3, México, Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, pp. 7-52.

GÓMEZ-ROBLEDO V., Alonso. 2008. Derecho Internacional. Temas Selectos. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.

NAVARRO V., Ignacio J. 2000. “Implicaciones jurídicas y políticas de la no pérdida de la nacionalidad mexicana”. Justicia Electoral, número 14, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, pp. 5-38.

VIGO, Rodolfo L. 2004. Interpretación Constitucional. Argentina: Abeledo Perrot.

DOCUMENTOS CONSULTADOS.

Principios de Siracusa sobre las disposiciones de limitación y derogación del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (Principios de Siracusa). Consejo Económico y Social de Naciones Unidas. Resolución General E/CN.4/2985/4.

Resolución aprobada por el Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas el 30 de junio de 2016. Los derechos humanos y la privación arbitraria de la nacionalidad. Resolución A/HRC/RES/32/5.

Derecho a la nacionalidad y apatridia. Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos de Naciones Unidas (ACNUDH). Disponible en:

<https://www.ohchr.org/SP/Issues/Pages/Nationality.aspx>

Programa de Integración de Mesas Directivas de Casilla y Capacitación Electoral. Estrategia de Capacitación y Asistencia Electoral 2017-2018. Dirección Ejecutiva de Capacitación

Electoral y Educación Cívica. Dirección Ejecutiva de Organización Electoral. Instituto Nacional Electoral. Disponible en:

<https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/94205/CGex201712-8-ap-8-a1.pdf>

Juicio para la Protección de los Derechos Político-Electorales del Ciudadano contra el Acuerdo INE/CG399/2017. Escrito inicial. Disponible en:

<http://strategiaelectoral.mx/wp-content/uploads/2017/01/JDC-Doble-Nacionalidad-v.-p%C3%BAblica.pdf>

Sentencia en el Juicio para la Protección Derechos Político-Electorales del Ciudadano número SUP-JDC-894/2017. Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Disponible en: <http://strategiaelectoral.mx/wp-content/uploads/2017/11/SUP-JDC-0894-2017-Sentencia-1.pdf>

Acuerdo INE/CG579/2017 del Consejo General del INE por el que en acatamiento de la sentencia emitida por la Sala Superior del TEPJF, recaída dentro del expediente SUP-JDC-894/2017, se aprueba la modificación al Programa de Integración de Mesas Directivas de Casilla, que forma parte de la Estrategia de Capacitación y Asistencia Electoral para el Proceso Electoral 2017-2018. Disponible en:

<https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/94205/CGex201712-8-ap-8.pdf>