

"Restricción de derechos políticos a la ciudadanía mexicana por naturalización y doble nacionalidad"¹

Mtro. Alejandro Piña Vargas
Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa
alejandro1983@gmail.com

RESUMEN: Los derechos políticos son órdenes normativos que se asignan a los ciudadanos de una nación, estos incluyen, la oportunidad de elegir, ser elegido y participar en instituciones públicas. En México, la incorporación de ciudadanos a instituciones encargadas de la administración de procesos electorales es restrictiva para la ciudadanía mexicana con doble nacionalidad o naturalización. Al manifestar interés de integrarse a los Consejos Generales de Instituciones Administrativas Electorales nacionales -o subnacionales, son excluidos del proceso dado el origen de su ciudadanía, por lo que han decidido impugnar el en la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) esta restricción. Este trabajo analiza los argumentos de 4 sentencias emitidas entre los años 2017 y 2020 que llevaron al TEPJF a concluir que la ciudadanía de origen no era suficiente para impedirles continuar con el proceso de designación al Consejo General de la autoridad administrativa electoral.

PALABRAS CLAVE: nacionalidad, ciudadanía, derechos políticos,

Introducción

El término latino “*civitas*” significa “participación en labores públicas”. La “*polis*”, es lugar de política donde se ejerce el poder. El ejercicio pleno de derechos políticos está concebido dentro de una serie de implicaciones legales, conceptuales y prácticas. Comienza por la nacionalidad, sigue con obtener el *status* de Ciudadanía y termina con el acceso-ejercicio de derechos -incluyendo los políticos- de una persona. La ciudadanía es inicialmente una identificación jurídica y social, con lo cual se adquieren responsabilidades y derechos; esa pertenencia a la comunidad tiene un origen territorial y cultural. Los individuos que son

¹ La presente ponencia resume los hallazgos presentados en la tesis de maestría del mismo nombre sustentada en noviembre de 2020.

ciudadanos en teoría no tienen diferencias entre sí y viven en igualdad al estar presentes en un territorio y están sujetos a un conjunto de leyes colectivas.

La creación de instituciones representativas requiere de ciudadanos. Las leyes que establecen derechos y obligaciones siempre han pretendido que las mismas instituciones garanticen su cumplimiento y su ejercicio respectivamente. La parte importante de la relación derechos-obligaciones es un legítimo interés en la toma de decisiones involucrando instituciones públicas, ciudadanía y democracia representativa.

El Estado-Nación al ejercer su soberanía, diseña condiciones para el “*status*” político-jurídico del ciudadano a través del desarrollo, modificación o mejora de políticas e instituciones para mejorar derechos y obligaciones para regular la convivencia social.

La ciudadanía en tiempos modernos reconoce una comunidad ya establecida, e incluye a los individuos que se integran a la sociedad jurídico-política de un Estado-Nación. Esta relación dicotómica, otorga la capacidad a esa comunidad, de decidir el rumbo de su destino. Las condiciones para participar son el medio legítimamente democrático para la formación del Estado-nación. El *status* de pertenencia capacita legítimamente al individuo como fuente única para un marco jurídico común, bajo un principio de igualdad, en el cual existe interdependencia entre el individuo, el Estado² - sus instituciones- y la nación -como entidad simbólica que vincula culturalmente el territorio estatal con la ciudadanía. (Rodríguez, 2016:19) .

Empíricamente, existe una diferencia en la ciudadanía, esa diferencia está en los nuevos integrantes de la sociedad y se fundamenta en la supremacía de la soberanía nacional como interés superior. Por otro lado, la ciudadanía pretende conciliar sus fundamentos con los intereses nacionales que la segmentan provocando efectos negativos en el ejercicio diferenciado de los derechos.

La restricción de derechos a personas por el *status* de ciudadanía genera una contradicción, es decir, una ciudadanía que puede votar libremente, asociarse, organizarse e informarse pero, en los hechos se ve limitada por condiciones de su origen nacional que

² Estado es un conjunto de organismos políticos que caracterizan y limitan a la ciudadanía al interior de su territorio.

obstaculizan su derecho a participar en el cuerpo institucional del Estado encargado de tomar decisiones.

La principal tarea del Estado respecto a la ciudadanía es impulsar cambios en su concepción para superar obstáculos en el ejercicio de derechos políticos. Las condiciones actuales, donde la migración enriquece la composición social, provoca un aumento en el interés de participar en tareas públicas. La posición del Estado mexicano que prioriza la protección de la soberanía nacional se vuelve anticuada. La ciudadanía se sostiene de un modelo con participación política y sentido colectivo de la identidad, que es el origen de la comunidad política.

Implicaciones de la ciudadanía mexicana

Reconocer formalmente la ciudadanía es insuficiente para participar en el proceso de toma de decisiones, en consecuencia, las personas con doble nacionalidad o naturalizados no ejercen sus derechos políticos en igualdad. Estos desajustes en las dimensiones de la ciudadanía mexicana restringe su participación, pues una parte ciudadana del Estado mexicano carece de la posibilidad de intervenir íntegramente en política, esta razón es suficiente para considerarles como una ciudadanía “parcial”.

Los derechos políticos son activos -derecho a elegir- y pasivos -derecho a ser elegido y tomar parte en procesos de decisiones públicas-. En el caso mexicano, el derecho a formar parte de órganos que toman decisiones, no está permitido para quienes tienen una ciudadanía que no es por nacimiento. El interés de participar se da en un ambiente con derechos políticos desiguales, que clasifica a la ciudadanía según el origen de su nacionalidad y posteriormente repercute en el tipo de ciudadanía.

El primer paso para cambiar la perspectiva excluyente y abrir espacios a la ciudadanía con una nacionalidad mexicana adquirida es reconocer que las instituciones del Estado funcionan de forma selectiva. En ese proceso de apertura existen recursos legales para garantizar el ejercicio de los derechos políticos y con ello, se reconoce una necesidad de igualdad e interés legítimo de participación política. La exclusión se fundamenta en la Constitución e implica el ejercicio parcial de derechos políticos al no permitir participar en las decisiones del órgano administrativo electoral.

El acceso pleno a derechos políticos a la ciudadanía mexicana con doble nacionalidad o naturalizada es posible por medio de recursos jurisdiccionales, pues interponer estos recursos, confirma un ejercicio parcial de derechos políticos para una parte de la ciudadanía. Las justificaciones al requisito de nacionalidad mexicana de nacimiento, ya no son congruentes en un ambiente social con pluralidad de orígenes nacionales. En un modelo democrático, las limitaciones al ejercicio de derechos que se justifican en el origen nacional de las personas, contradicen la premisa de igualdad en democracia.

De los compromisos en trámite del Estado mexicano, está la evolución de la figura de los derechos de ciudadanía. La nueva concepción debe considerar aspectos como: tiempo de residencia en el territorio, no centrarse en el origen de la nacionalidad y considerar que la integración a partir de las migraciones debe tener respeto a la dignidad de las personas como objetivo.

Construcción de derechos políticos

Cualquier modelo de democracia atiende a dos cuestiones fundamentales: la presunción de que la sociedad debe participar en un sistema político democrático y que la esencia del funcionamiento democrático son las personas.

La credibilidad social determina límites y horizontes de desarrollo del sistema democrático, para observar lo que la sociedad acepta o quiere cambiar, esa evolución es un ciclo que se renueva con el paso de acontecimientos coyunturales. El ideal de la democracia se “construye inicialmente tomando como referencia el entorno económico, social y cultural de la antigua Ciudad-Estado. Más tarde se adapta a las condiciones del Estado-Nación” (Greppi, 2012. P. 10).

Ese progreso ha sido favorable a la ciudadanía: una extensiva referida a una extensión-evolución de derechos generales y otra expansiva referida a la eliminación de condiciones a los ciudadanos para ejercer derechos, específicamente los políticos³. En este proceso hay tres conceptos directamente involucrados: nnacionalidad, Estado, nación y

³*Ciudadanía como condición legal*: plena pertenencia o adscripción a comunidad política y *Ciudadanía como actividad deseable*: extensión y calidad de la ciudadanía depende de la participación en la comunidad. Autores como Greppi, consideran que las libertades civiles, son condición indispensable para el ejercicio de los derechos políticos (Greppi, 2012. p. 21).

ciudadanía. Los tres términos no son ajenos, no se concibe al Estado sin nación y sin ciudadanía; la nación solo tiene sentido si vincula al Estado con ciudadanía.

Nacionalidad

La nacionalidad es concepto fundamental para adquirir ciudadanía y derechos que la acompañan: “Nacionalidad es el atributo jurídico que señala al individuo como miembro del pueblo constitutivo de un Estado. Es el vínculo legal que relaciona a un individuo con un Estado” (Trigueros, 2007. p. 224).

La condición de nacionalidad corresponde a una persona y la vincula legalmente con el Estado, es su relación jurídica con éste. El vínculo jurídico se otorga de manera originaria -por nacimiento- o adquirida -cuando hay un cambio de la nacionalidad de origen. El aspecto político de la nacionalidad solo aplica a la ciudadanía, ya que ésta es requisito indispensable para el acceso a derechos políticos de las personas. Así, la nacionalidad, es el concepto inaugural para la ciudadanía. El elemento distintivo de la nacionalidad es el Estado que tiene la facultad de establecer el tipo de vínculo que mantiene con la persona⁴.

Estado, nación y ciudadanía

Ciudadanía es un elemento unificador en la relación del Estado con la nación. La ciudadanía es primordial para legitimar al Estado-nación. Los siguientes conceptos describen la relación entre los componentes:

- *Estado*: es una entidad política que especifica quien es ciudadano y señala el territorio de su actividad.
- *Nación*: es la sustancia simbólica que relaciona por medio de la cultura al territorio estatal con la ciudadanía, generando la fidelidad necesaria para que la relación entre la ciudadanía y el Estado sea duradero e invariable.
- *Ciudadanía*: es el papel mediado y el núcleo principal por el cual se legitima el Estado y la nación. (Iduñate, 2002)

⁴ Existen dos teorías sobre la relación de nacionalidad: la *contractualista* que implica derechos-obligaciones para el individuo y el Estado y; la *unilateralista* que señala que la nacionalidad es una facultad discrecional de Estado de acuerdo a sus intereses. Esta última es la adecuada para explicar la atribución de nacionalidad desde el nacimiento o por una decisión personal. (Contreras V. 1994, p. 33)

Simultáneamente la triplete fundamenta y justifica el poder político. Sin alguno de los tres conceptos, no se puede pensar en Estados con legitimidad política y la interacción de los conceptos proporciona legitimidad. Este triángulo es el ordenamiento sobre el que se fundan los conceptos políticos que fundan sociedades consideradas democráticas (Zapata, 2003. p. 114).

Ciudadanía y soberanía

La identidad sociopolítica es producto de la nacionalidad, e implica comportamientos apropiados al contexto político. La relación que guarda con los conceptos de identidad⁵, arraigo y libertad, fortalece la identificación social y la voluntad para resolver problemas propios de la persona y su comunidad. Cuando las personas se identifican con una nación, entonces reconocen su condición como miembros de un grupo. Así la ciudadanía formal es una relación entre persona-Estado. La identidad cívica ciudadana se confirma en los derechos que el Estado otorga a cada persona y las obligaciones que estos, personas autónomas en igualdad, deben cumplir (Heater, 2007. P. 13).

El concepto de ciudadanía es el centro del debate sobre si es o no democrático permitir la participación política de personas con la condición de ciudadanía, pero con un origen nacional distinto. En México la única premisa para poder participar en política nacional es ser -o era- ciudadano por nacimiento y ésta, al depender de acontecimientos fortuitos y/o coyunturas históricas, se difumina.

Los primeros argumentos para abrir la participación política se refieren al aumento de responsabilidad y tolerancia al abrir la mente de los individuos al “familiarizarlos con los intereses que están más allá de circunstancias particulares y el entorno personal, los alienta a que los asuntos públicos deben ser objeto central de su atención” (Kymlicka, et. al.1997. p. 10).

La ciudadanía implica derechos que modifican las relaciones con el Estado y su soberanía, es reconocer y proporcionar vínculos por medio de inclusión entre personas. La igualdad está implícita en la Ciudadanía; además, el reconocimiento social provoca adhesión

⁵ La identidad con la que se vincula estrechamente la ciudadanía es la de Nación. Incluso desde los años 1800 hasta los 2000, la ciudadanía y la Nación se fusionaron para fijar la idea de que Estado y Nación debían ser términos equivalentes. (Heater, 1997. Pp. 13-14).

a proyectos políticos comunes, integra exigencias de justicia y de pertenencia a una comunidad al relacionar derechos individuales con la comunidad.

Los grupos excluidos de la política están en desventaja y la solución consiste en “proveer medios institucionales para el reconocimiento explícito y la representación de los grupos minoritarios (...) como representación garantizada en instituciones políticas y derechos de veto sobre políticas que afecten directamente a la minoría” (Young 1989: 259-262). La justificación a restringir esos derechos se apoya en la Soberanía del Estado-Nación y en acontecimientos históricos en los que la Soberanía ha sido vulnerada a partir de la participación o influencias de personas no nacionales durante la toma de decisiones.

La reflexión de T.H. Marshall sobre la Ciudadanía es uno de los fundamentos de este trabajo :

“(...) La Ciudadanía formal⁶ no es una condición suficiente ni necesaria para la Ciudadanía sustantiva⁷ (...) que no es una condición suficiente, es claro: no puede poseer la pertenencia formal a una Estado y sin embargo, estar excluido (por ley o por derecho) de ciertos derechos políticos, civiles, sociales o de la participación efectiva en los asuntos de la conducción de una variedad de asuntos (...). Sin embargo, mientras se puede requerir la Ciudadanía formal para ciertos componentes de la sustantiva -el voto-, otros componentes son independientes de la participación formal en el Estado” (Marshall, 2005. P. 107).

Explicar los derechos políticos es una cadena de implicaciones: derechos políticos implican ciudadanía; la ciudadanía para el ejercicio de los derechos políticos implica nacionalidad -y mayoría de edad. Esta cadena indica que la ciudadanía toma forma de las personas, pero no toda persona es un ciudadano. Cada nación en ejercicio de soberanía, tiene criterios para estipular cuando y hasta donde es legítima la inclusión ciudadana en procesos democráticos. La soberanía tiene el papel de funcionar como concepto unificador y fomenta un ambiente de paz en las naciones para consolidar la identidad nacional. Lo anterior define la manera en la cual un individuo puede pasar a formar parte del pueblo.

⁶*Ciudadanía formal*: denota la “pertenencia a una Nación” sin obligación de participar.

⁷*Ciudadanía sustantiva*: se compone de una variedad de derechos civiles, políticos y sociales que implica cierta clase de participación en el gobierno y sus asuntos.

Cualquier grupo excluido de los derechos plenos de ciudadanía, queda debilitado respecto a la defensa de sus intereses y necesidades, una Ciudadanía excluyente no protege los intereses de los excluidos. Cuando un sector de personas es excluido de la condición plena de Ciudadanía, sus intereses no serán igualmente considerados que aquellos a los que pertenecen a ella. El avance de la democracia va coordinado con el aumento en la inclusión de minorías en procesos democráticos y sus efectos.

En el caso que nos ocupa, la capacidad soberana del Estado mexicano es delimitar las características para la tener una nacionalidad, cumplir con los derechos fundamentales y, posteriormente, considerar al individuo como ciudadano para otorgarle derechos que le acompañen. La soberanía establece la separación de poderes y al existir ésta, adquirir la nacionalidad se garantiza por un Órgano Jurisdiccional que controla el poder del Estado en cuanto a su capacidad de caracterizar la nacionalidad, ciudadanía y, los derechos políticos.

La apertura de la nacionalidad y ciudadanía integrará a la comunidad política con interés en formar parte de la soberanía popular y democracia representativa. En México, “clasificar” la ciudadanía en torno al origen nacional era justificable por los intereses externos que habían intervenido en la formación de la nación y en la estructura del Estado.

Marco legal de los derechos políticos en México

El caso mexicano considera en el Art. 30 constitucional los conceptos de nacionalidad que permiten pertenecer formalmente al Estado-Nación y tener acceso a derechos -algunos bajo ciertas condiciones-. Ambos conceptos permiten obtener derechos de ciudadanía para participar en procesos de elección y legitimación democrática incluidos en la Constitución. Genéricamente ambos conceptos se definen como:

- La *doble nacionalidad* es el reconocimiento de ciertas personas como ciudadanos simultáneos de dos o más Estados ("Doble nacionalidad", 2020).
- La *naturalización* es un proceso mediante el cual una persona perteneciente a un país adquiere la nacionalidad de un segundo con el cual ha creado vínculos producto de una estadía prolongada de manera legal en dicho país u otros motivos, como el matrimonio. Las personas con características para adoptar una nacionalidad por naturalización, también adquieren la ciudadanía ("Naturalización", 2020).

Ambos conceptos contemplan derechos fundamentales y tienen efectos en la ciudadanía mexicana: derecho a la diferencia cultural y la igualdad ciudadana. Dentro de los objetivos para integrar y legitimar estas diferencias, está la protección a derechos civiles y políticos. Estos derechos se adaptan a las perspectivas e intereses de la comunidad. En México, el marco legal limita la pertenencia plena de la ciudadanía mexicana sin nacionalidad de nacimiento; restringe la participación política a quienes tienen ciudadanía mexicana por naturalización o con doble nacionalidad.

El origen de la restricción a los derechos políticos se justificó en la defensa de la Soberanía y la integridad del territorio; lo anterior como producto de hechos históricos y políticos: la centralización de un país fragmentado por procesos revolucionarios, su gran extensión territorial, la formación de territorios con poder local, entre otras. Asimismo, la ciudadanía no consideraba factores de pertenencia y/o identificación, es decir, la identidad fue monolítica al ignorar la multiculturalidad de la identidad nacional.

El artículo 30 de la Constitución establece categorías para la nacionalidad, el Art. 32 establece que la Ley regula el ejercicio de los derechos⁸. La perspectiva mexicana de Ciudadanía se adapta al flexibilizar requisitos legales reflejados en reformas Constitucionales y van dejando atrás criterios rígidos que estructuraban al Estado-Nación mexicano.

El tratamiento diferenciado de la ciudadanía mexicana implica una contradicción entre ciudadanía y derechos; ésta sólo se supera cuando las condiciones de ciudadanía se equilibran para producir condiciones de igualdad en derechos. México se ha vuelto más incluyente al ampliar los medios para una democracia directa y equitativa, ha incluido nuevas figuras de democracia participativa; falta incorporar expresiones de ciudadanía con cualidades y perfiles propios de los sectores marginados. (Villarreal Corona, 2019).

En 1996 se creó el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), una autoridad jurisdiccional autónoma e imparcial orientada a resolver de manera vinculante disputas relacionadas con derechos políticos y al mismo tiempo es un sistema de garantía para tales derechos. Uno de esas garantías es el Juicio de Derechos Constitucionales (JDC),⁹

⁸Parte importante son los Tratados Internacionales con los que México tiene membresía. Los tratados internacionales formalizados por nuestro país también forman parte del marco legal.

⁹ Es un juicio en derecho electoral, para que la ciudadanía solicite la protección de derechos políticos y de cualquier otro derechos fundamentales que tengan una relación con ellos.

el cual reclama el ejercicio de derechos políticos vedados. Con este recurso la ciudadanía naturalizada o con doble nacionalidad busca garantizar sus derechos políticos. La solicitud de este proceso confirma la circunstancia del acceso desigual a derechos políticos.

La Constitución en el Art. 35 establece los derechos de ciudadanía, específicamente, enumera los derechos políticos en los numerales I y II; en el VI: voto en las elecciones, ser votado y nombramientos para empleos o comisiones en el servicio público (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2023).

Estos derechos indican que la ciudadanía fundamentada en nacionalidad es un *status* que otorga: capacidad de participación a través del sufragio tanto activo (derecho a votar), pasivo (derecho a ser votado) y capacidad de desempeñar funciones públicas. Los derechos de ciudadanía son derechos humanos¹⁰, protegidos de acuerdo con la tesis P.J./83/2007 de diciembre de 2007: “(...) cuestiones relacionadas con los derechos políticos deben interpretarse y resolverse a la luz de instrumentos internacionales de derechos humanos (...)” (Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. 9na. Época. Tesis: P./J. 83/2007)¹¹. Dado lo anterior los Tratados Internacionales¹² son parte del marco jurídico de los derechos políticos en México.

Las restricciones contempladas en el Art. 32 Constitucional¹³ son específicas para nacionales mexicanos por naturalización o doble nacionalidad e incluyen: su participación

¹⁰En 2011 la Reforma Constitucional en materia de Derechos Humanos marca un nuevo paradigma. La reforma actualiza normas secundarias relacionadas con personas extranjeras en México: la Ley de nacionalidad y la Ley General de Población que, junto con la expedición en 2012 de la Ley de Migración; otorgaron nuevos principios en materia de derechos humanos y dieron nuevas capacidades a la autoridad judicial-administrativa en la extensión de derechos a personas extranjeras.

¹¹Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. 9na. Época. Tesis: P./J. 83/2007: “*Derechos de participación política a votar y ser votado. Son derechos fundamentales protegidos a través de los procesos de control constitucional establecidos en la Constitución federal, de acuerdo al sistema competencial que la misma prevé*”. Diciembre 2007. <https://bit.ly/2RHezKu>.

¹²En materia internacional, México ha suscrito acuerdos específicos relacionados con derechos políticos y ciudadanía: Declaración Universal de Derechos Humanos (2015), Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de la ONU (1966), Convención Sobre Derechos Humanos “Pacto De San José De Costa Rica” (1981), entre otros.

¹³Artículo 32. La Ley regulará el ejercicio de los derechos que la legislación mexicana otorga a los mexicanos que posean otra nacionalidad y establecerá normas para evitar conflictos por doble nacionalidad.

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

Los mexicanos serán preferidos a los extranjeros en igualdad de circunstancias, para toda clase de concesiones y para todos los empleos, cargos o comisiones de gobierno en que no sea indispensable la calidad de ciudadano. (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2023).

en las fuerzas armadas o de seguridad pública; ambas obedecen claramente a motivos de seguridad nacional.

El derecho a desempeñar un empleo, cargo o comisión pública, no solo vincula ser elegido en elecciones por medio de voto, también a una expectativa de obtener un nombramiento para ocupar una responsabilidad pública, cuando se cumplen los requisitos establecidos por la ley. El derecho a un cargo público debe privilegiar al derecho y al principio de igualdad como condición general para que las personas puedan acceder al cargo, así lo establece la Tesis P.J./123/2005¹⁴. Si bien de conformidad con la naturaleza de cada responsabilidad, se establecen requisitos específicos compatibles con el perfil de cada puesto (Witker, 2018 pp. 112).

El artículo 36 establece como obligaciones de la ciudadanía mexicana: votar en elecciones y de revocación de mandato, el desempeño de cargos para los que fueron elegidos (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2023).

Para Arriola (2017: 319, 330) el mismo artículo consagra el principio de ciudadanía como constituyente del vínculo jurídico entre la nacionalidad de la persona y un Estado, explica que la participación en elecciones contribuye a la construcción del Poder Legislativo y Ejecutivo, con lo cual la ciudadanía tiene la atribución y responsabilidad de participar en la toma de decisiones comunes. Además explica otra razón fundamental sobre el contenido del artículo 38 constitucional: el desfase entre su contenido y la vigencia de los derechos humanos; con lo cual se expone la necesidad de su modificación.

Instituciones electorales, cargos y derechos políticos

La Constitución mexicana en el Art. 41 estructura la democracia mexicana, delimita características del sistema de partidos y de la administración electoral (INE). El artículo 99 de la Constitución designa al TEPJF como órgano especializado en materia electoral responsable de cumplir con los derechos políticos y la democracia. A través de sus decisiones

¹⁴Tesis: P.J./123/2005. ACCESO A EMPLEO O COMISIÓN PÚBLICA. LA FRACCIÓN II DEL ARTÍCULO 35 DE LA CONSTITUCIÓN DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, QUE SUJETA DICHA PRERROGATIVA A LAS CALIDADES QUE ESTABLEZCA LA LEY, DEBE DESARROLLARSE POR EL LEGISLADOR DE MANERA QUE NO SE PROPICIEN SITUACIONES DISCRIMINATORIAS Y SE RESPETEN LOS PRINCIPIOS DE EFICIENCIA, MÉRITO Y CAPACIDAD. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. 9na. Época. Tomo XXII, Octubre de 2005.P. 1874.

vigila que los involucrados en el sistema electoral -partidos políticos, gobierno federal o estatal y ciudadanos-, respeten la democracia como bien jurídico y plataforma del Estado de Derecho. Garantiza derechos políticos como derechos humanos por medio de imparcialidad y con autonomía de autoridades administrativas (Arriola, 2017).

Uno de los casos centrales que demuestran el desequilibrio de derechos políticos para la ciudadanía mexicana con doble nacionalidad y por naturalización, es el proceso de designación de los integrantes para los Consejos Generales Electorales, tanto del Instituto nacional Electoral (INE) -órgano administrativo electoral nacional, así como del nivel estatal-¹⁵ (Organismo Público Local Electoral, OPLE).

El proceso de nombramiento para el Consejo General del órgano nacional, inicia con una convocatoria pública; le sigue una evaluación de los aspirantes por medio de un comité técnico que aprueba las propuestas de 5 personas por cada cargo vacante; después la propuesta se presenta a la Junta de Coordinación Política (JUCOPO) encargada de llegar a acuerdos para que el pleno de la Cámara de Diputados vote la propuesta final con los integrantes; la propuesta, debe ser aprobada por una mayoría calificada.

En la convocatoria el primer requisito -establecido en el Art 38 de la LGIPE¹⁶- contempla una restricción referida al origen de la ciudadanía y así descarta automáticamente a un sector por su origen nacional del resto del proceso. Para explicar la restricción se exponen 4 casos de ciudadanos mexicanos -por naturalización o con doble nacionalidad- que por medio de JDC's garantizaron el acceso a sus derechos políticos:

- Caso 1: Francisco Rojas Choza; en su primer reclamo fue excluido del proceso de sorteo y nombramiento para formar parte de las mesas directivas en el proceso electoral de 2017-2018. Caso 2 en 2018 presenta otro juicio al ser descartado del proceso de nombramiento para el Consejo General del OPLE de Aguascalientes. En

¹⁵ Artículo 65.

1. (...) se integrarán con un consejero presidente (...) seis Consejeros Electorales (...)
(Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, 2017).

¹⁶ Artículo 38.

1. Los Consejeros Electorales deberán reunir los siguientes requisitos:
a) Ser ciudadano por nacimiento que no adquiriera otra nacionalidad, además de estar en pleno goce y ejercicio de sus derechos civiles y políticos; (...)
(Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, 2023)

ambos casos la justificación fue su condición de doble nacionalidad (Venezuela y México)

- Caso 3: Jorge Aljovín Navarro; es descartado del proceso de cambio del Consejo General del INE por ser ciudadano mexicano por naturalización. Posteriormente interpone otro recurso que lo margina del mismo proceso pero, del Consejo General del OPLECdMx bajo el mismo requisito (peruano por nacimiento).
- Caso 4: César Ernesto Ramos Mega, reclama también su exclusión para el proceso de selección al OPLECdMx por ser ciudadano mexicano por naturalización. El TEPJF, acumula los casos 3 y 4 en uno al estar ambos relacionados con la materia del reclamo. (Argentino de nacimiento).

Con la reclamación de garantía a sus derechos políticos buscan continuar en el procedimiento de designación como miembros de los consejos electorales -nacional o estatal. La elección de los casos obedeció a parámetros generales:

- El origen y *status* de su ciudadanía mexicana
- Pretenden participar en el proceso de selección para formar parte como funcionarios electorales el día de la jornada electoral -caso 1- o bien, del órgano administrativo electoral -caso 2, 3 y 4-.
- La restricción al origen de su ciudadanía se establece en el Art. 38 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE) por lo que desde el inicio de los procesos de selección son descartados para participar.

El análisis de los casos usa categorías de análisis cuya definición y delimitación son comunes para los 4 casos. Las categorías son establecidas desde los criterios usados por los Magistrados en el estudio de fondo de los casos presentados. Las resoluciones de los JDC reconocen la capacidad de participación en igualdad para personas mexicanas con origen nacional diverso en los procesos descritos.

Categorías de análisis

El análisis de los casos emplea 7 categorías comunes. Cada categoría permite observar las líneas argumentales con las que el TEPJF determinó la inaplicación al caso¹⁷ del requisito de ciudadanía por nacimiento. Las categorías de análisis están definidas:

- *Principio de igualdad*: se refiere a la igualdad ante la ley. La aplicación de la norma de manera general otorga los mismos derechos y elimina la discriminación.
- *Progresividad de los derechos*: se debe una máxima protección y garantía a los derechos de la persona. La sentencia garantiza el cumplimiento de todos los aspectos que implique el ejercicio del derecho.
- *Restricciones legales*: La restricción al derecho político está en la ley pero, aplicarla vulnera la protección máxima que ordena la progresividad del derecho.
- *Constitucionalidad limitada*: delimitar requisitos es parte de las capacidades de quien los establece; las restricciones no se adaptan a condiciones sociales actuales.
- *Convencionalidad*: al comparar derechos políticos en México con Tratados Internacionales vislumbra su ampliación y argumenta la expansión y extensión de derechos.
- *Nacionalidad como categoría sospechosa*: Supone que cualquier persona extranjera podría intervenir en la toma de decisiones internas. Por ciertas experiencias históricas se asume que quienes tienen doble nacionalidad o están naturalizados representan intereses particulares o externos y afectarían el interés nacional.
- *Limitación al libre desarrollo de la personalidad*: es un efecto colateral de la restricción que impide la libertad de aplicar el conocimiento y experiencia previos. Impide el desarrollo de capacidades integrales en la sociedad destino.

Los casos y argumentos para garantía de derechos políticos

Cada caso describe sus causas y explora los argumentos bajo los que se resolvió garantizar la integridad de los derechos políticos

¹⁷La *inaplicación al caso concreto* implica que “los efectos de las sentencias emitidas por el Tribunal son sólo para las partes implicadas en el caso particular y, por tanto, sus efectos no son generales y las personas (físicas o morales) que no han promovido su juicio no pueden gozar de los beneficios de la sentencia” (Gilas & Salmorán, 2011 p. 230).

- Caso 1: Francisco Rojas Chozza ciudadano mexicano con doble nacionalidad, es excluido del proceso de insaculación para formar parte de las mesas directivas de casilla (MDC) el día de la jornada electoral. Los funcionarios de la MDC ponen en práctica los derechos de participación política con el ejercicio de una función electoral al controlar, contar y proteger el voto ciudadano.

Uno de los requisitos establecidos en la LGIPE para los miembros de la MDC es ser ciudadano mexicano por nacimiento. La sentencia SUP-JDC-894/2017 del TEPJF determina de forma unánime la inconstitucionalidad del requisito de ciudadanía por nacimiento -el ciudadano tiene doble nacionalidad- y ordenó su inaplicación, ya que el requisito lo excluye automáticamente de la insaculación para integrar una MDC (Sentencia: SUP-JDC-894/2017: 20).

Lo anterior bajo el argumento central que la implementación de esa limitante para integrar la MDC es un factor de discriminación y restringe “el ejercicio al derecho de participación política” que es un derecho reconocido en la Constitución y tal restricción tiene efectos al inhibir la participación política de personas con esas características de ciudadanía en lugar de potenciar su participación (Sentencia: SUP-JDC-894/2017: 20).

Este primer caso estableció un precedente cuando el mismo ciudadano, se vio impedido a participar por razón del origen de su nacionalidad mexicana, en la designación de consejeros de los institutos electorales estatales.

Categoría	Argumento
Principio de Igualdad	<i>(...) de conformidad con el referido artículo 1º, la igualdad y la no discriminación implica el derecho subjetivo de cualquier persona de ser tratada en la misma forma que las demás, aunado al deber jurídico que tienen las autoridades de garantizar trato idéntico a todas las personas ubicadas en las mismas circunstancias. (p. 12)</i>
Progresividad de los derechos	<i>(...) al implementar una limitante para integrar MDC, como la de ser ciudadano mexicano por nacimiento sin tener otra nacionalidad, se genera una distinción discriminatoria que restringe el ejercicio del derecho de participación política constitucionalmente reconocido e inhibe la participación ciudadana, en lugar de potenciar su ejercicio. (p. 20)</i>

<i>Convencionalidad</i>	<i>Dentro de esos derechos políticos, está tener acceso a funciones públicas del país, derecho que, aunque no está plasmado expresamente en la Constitución con el sentido amplio que plantean algunos instrumentos internacionales, puede integrarse directamente al sistema jurídico mexicano por incorporación de fuentes del derecho que los prevean, como los tratados internacionales. (p. 9)</i>
<i>Nacionalidad como sospecha</i>	<i>(...), de conformidad con el referido artículo 1o, la igualdad y la no discriminación implica el derecho subjetivo de cualquier persona de ser tratada en la misma forma que las demás, aunado al deber jurídico que tienen las autoridades de garantizar trato idéntico a todas las personas ubicadas en las mismas circunstancias. Así, queda prohibido todo tipo de práctica discriminatoria que atente contra la dignidad humana, o anule o menoscabe derechos y libertades de los gobernados, como lo sería aquella práctica basada en la categoría sospechosa de la nacionalidad. (p. 12, 13)</i>

Tabla 1. Categorías de análisis y argumentos consideradas en la sentencia: SUP-JDC- 894/2017 que cumplen con la delimitación de las categorías de estudio incluidas en el fondo de la sentencia. Fuente: Sentencia: SUP-JDC-894/2017

Este primer caso es fundamental para mostrar que los derechos políticos están limitados desde las etapas básicas de los procesos democráticos. La categoría de “nacionalidad como sospecha” no es suficiente para justificar la existencia de intereses ajenos a los nacionales. Por su parte, el principio de igualdad es quebrantado bajo esa misma distinción al no garantizar un trato igualitario para ejercer derechos políticos. La vigilancia ciudadana de las urnas electorales es uno de los aspectos del ejercicio de derechos políticos.

- Caso 2: El mismo ciudadano actor del caso 1, manifiesta su intención de participar en la designación de consejeros electorales del Organismo Público Local Electoral del Estado de Aguascalientes (OPLEAgS). La ley establece como requisito, la ciudadanía mexicana por nacimiento, por lo que se le considera como no apto para aspirar al cargo. La sentencia SUP-JDC-421/2018 decide inaplicar en este caso el requisito de la nacionalidad, al concurrir en que existen medidas en la propia Ley que garantizan que los consejos electorales funcionen con “certeza, legalidad, independencia, imparcialidad objetividad y máxima publicidad” (Sentencia SUP-JDC-421/2018: 38)

Asimismo, otra de sus consideraciones se refiere a los medios de control legal que garantizan las actuaciones de los consejeros sean apegadas a derecho, con lo cual la nacionalidad de nacimiento resulta una restricción “no razonable” (Sentencia SUP-JDC-421/2018:38-39)

Categoría	Argumento
<i>Principio de Igualdad</i>	<p><i>(...) únicamente aquellas distinciones que atentan contra la dignidad humana, de la que gozan todas las personas, devienen discriminatorias; generalmente se trata de aquellas diferenciaciones que tienen sustento en las categorías sospechosas establecidas en el párrafo quinto del artículo 1o de la Constitución federal (p. 22).</i></p> <p><i>(...) en el contexto de súper-diversidad e interconexión en el que nos encontramos, ya no es sostenible pensar que existe sólo una forma de ser mexicana y, por tanto, de pertenecer a México, dado que el Estado es multicultural. (...) debido al marco de reconocimiento y protección de derechos humanos, no es factible sostener diferencias entre ‘tipos de mexicanos’ y, por tanto, reconocer distintos derechos a unos y a otros. (p. 49)</i></p>
<i>Restricciones legales</i>	<p><i>(...) derivado de la parte final del primer párrafo del citado artículo 1o cuando en la Constitución haya una restricción expresa al ejercicio de los derechos humanos se deberá estar a lo que indica la norma constitucional ya que el principio que le brinda supremacía comporta el encumbramiento de la Constitución como norma fundamental del orden jurídico mexicano, lo que a su vez implica que el resto de las normas jurídicas deben ser acordes con la misma, tanto en un sentido formal como material. (p. 14)</i></p>
<i>Constitucionalidad limitada</i>	<p><i>(...) por lo que hace al derecho de acceder a funciones públicas el artículo 32 de la Constitución federal prevé que se reservará el ejercicio de los cargos y funciones de los cuales se requiera ser mexicano por nacimiento a quienes tengan esa calidad y no adquieran otra nacionalidad, los cuales están previstos en la misma Constitución y en las Leyes emanadas por el Congreso de la Unión.</i></p> <p><i>Es decir, la Constitución le otorga al Legislador federal regular el ejercicio de los derechos que la legislación mexicana otorga a los mexicanos que posean otra nacionalidad a efecto de evitar conflictos por doble nacionalidad (p. 13).</i></p>
<i>Convencionalidad</i>	<p><i>(...) los Estados no deben considerar la ciudadanía como una condición para el disfrute de los derechos humanos, salvo limitadas excepciones, como lo son los derechos políticos. Incluso, el artículo 38 de la Declaración Americana dispone como deber de los extranjeros no intervenir en las actividades políticas que, de conformidad con la Ley, sean privativas de los ciudadanos del Estado en que sea extranjero.</i></p>

	<i>En ese orden de ideas, los artículos 23, párrafo 2, de la Convención Americana, y 29 de la Declaración Universal contemplan la facultad de los Estados parte de reglamentar el ejercicio de los derechos políticos únicamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal (p. 12).</i>
<i>Nacionalidad como sospecha</i>	<p><i>(...) la finalidad de esta restricción es salvaguardar el interés y la soberanía nacional. Por ello, la restricción se refiere a cargos en cuyo ejercicio se encuentren funciones estratégicas y prioritarias, o cuyo objetivo sea salvaguardar la soberanía, la independencia y la seguridad del Estado frente a amenazas externas (p. 26).</i></p> <p><i>(...) toda vez que se trata de una restricción, el legislador se encuentra facultado para adoptarla en aquellos cargos o supuestos similares que no se encuentren expresamente previstos en la Constitución. Esto es, en aquellos cargos que impliquen realizar funciones estratégicas y prioritarias, o funciones destinadas a salvaguardar la soberanía del Estado (p. 45).</i></p> <p><i>(...) países que han reconocido y aceptado la posibilidad de que una persona tenga múltiples identidades nacionales ha mostrado que esto genera más confianza entre su ciudadanía y, por lo tanto, refuerza la sensación de pertenencia, de forma que sus ciudadanos sienten mayor compromiso hacia ese país (p. 46).</i></p>
<i>Desarrollo de Personalidad</i>	<i>(...) la Suprema Corte ha señalado que el libre desarrollo de la personalidad no es un derecho absoluto, por lo que puede ser limitado con la finalidad de perseguir algún objetivo constitucionalmente válido. (...) límites externos al derecho fundamental funcionan como cláusulas que autorizan al legislador a intervenir en el libre desarrollo de la personalidad, siempre que tal intervención sea idónea, y no resulte innecesaria o desproporcionada en sentido estricto (p. 21).</i>

Tabla 2. Categorías de análisis incluidas en el estudio de fondo de la sentencia SUP- JDC-421/2018 que cumplen con la delimitación de las categorías de estudio incluidas en el fondo de la sentencia.
Fuente: Sentencia SUP-JDC-421/2018.

El primer argumento de la sentencia es sobre el requisito de participación que clasifica a personas que comparten nacionalidad y bajo el principio de igualdad no se pueden reconocer derechos a unos sí y a otros negarlos por su origen nacional.

Las categorías: restricción constitucional y constitucionalidad limitada, se complementan, pero ambas respaldarían la creación de “tipologías de mexicanos”, por lo que ésta puede superarse con argumentos relacionados al principio de igualdad.

La convencionalidad refuerza el argumento. Tanto la Convención Americana como la Declaración Universal de Derechos Humanos, reconocen el derecho

soberano de los Estados a restringir la intervención de ciudadanos extranjeros en actividades políticas, sin embargo, el demandante cuenta con ciudadanía mexicana y ésta ya no es una condición justificante a la limitación de derechos políticos.

Inicialmente la nacionalidad como sospecha es una dimensión bajo la cual se protege al Estado-Nación de acciones que puedan afectar procesos electorales, pero existen mecanismos legales diseñados para que la toma de decisiones de los Consejos Electorales no dependan de una sola persona. No es fiable creer que la integración de una persona con dos ciudadanía afecte las decisiones tomadas al interior del OPLE.

Estos dos recursos interpuestos por el C. Rojas Choza impulsaron argumentos innovadores para acreditar la obligación del Estado para lograr igualdad de los derechos políticos en la ciudadanía mexicana con distinto origen nacional.

- *Caso 3.* Jorge Aljovín Navarro ciudadano mexicano por naturalización, es excluido del proceso de designación de consejeros electorales del Consejo General del Instituto nacional Electoral (CGINE).

En la sentencia SUP-JDC-134/2020, se decidió por mayoría de votos (6 a favor, 1 en contra) la inaplicación de disposiciones de nacionalidad al caso concreto, ya que la exclusión a mexicanos por naturalización es injustificada al categorizar a mexicanos en 1ra y 2da. clase (SUP-JDC-134/2020: 10).

Al concluir la sentencia se refiere a la condición restrictiva por nacionalidad que impide la participación, crea diferencias por el modo en que personas adquirieron su nacionalidad mexicana, lo que atenta contra el derecho de acceso a función pública electoral SUP-JDC-134/2020: 39).

La sentencia tuvo un voto particular parcial en contra de la conclusión del caso, relacionado con la nacionalidad y otro voto concurrente que trata de otros dos aspectos adicionales incluidos en el estudio de fondo de la sentencia.

Categoría	Argumento
<i>Principio de Igualdad</i>	<i>Se excluye de manera injustificada a los ciudadanos mexicanos por naturalización, creando una categorización discriminatoria entre mexicanos de primera y de segunda clase (p. 10)</i>

	<p>(...) en el ámbito legislativo, el principio de igualdad se traduce en una limitante al legislador consistente en la prohibición de que en el ejercicio de su creación normativa emita normas discriminatorias, mas no en la prohibición absoluta de establecer diferencias respecto de las categorías enumeradas en el art. 1º constitucional, sino que es un exhorto al legislador para que en el desarrollo de su función, sea cuidadoso, evitando establecer distinciones que sitúen en desventaja a un grupo de individuos respecto de otro, o bien, que menoscaben los derechos de los gobernados, salvo que esta diferenciación constituya una acción positiva que tenga por objeto compensar la situación desventajosa en la que históricamente se han encontrado ciertos grupos (p. 28).</p> <p>(...) la reserva de la función electoral materia de análisis se impone como una exigencia discriminatoria pues impide la participación de manera injustificada de ciudadanas y ciudadanos mexicanos, al diferenciarlos por el modo en el que adquirieron la nacionalidad, lo cual atenta contra el derecho de acceso a la función pública de la autoridad electoral (p 39).</p>
Progresividad de los derechos	<p>(...) resulta excesivo al limitar, de manera injustificada, el derecho a participar y desempeñar la función electoral, a las personas mexicanas por naturalización (p. 19).</p> <p>(...) con la reforma del 10 de junio de 2011, el artículo 1º estableció cambios sustanciales que otorgan a las personas una protección más amplia de los derechos humanos (...) (p. 27).</p> <p>(...) el mandato supremo en comento tiene el propósito esencial de constituir un punto de apoyo para la concepción de los derechos humanos como interdependientes e indivisibles con un desarrollo progresivo (p. 61).</p> <p>(...) toda interpretación y la correlativa aplicación de una norma jurídica deben ampliar sus alcances jurídicos para potenciar su ejercicio, siempre que aquélla esté relacionada con un derecho fundamental (p 63).</p>
Constitucionalidad limitada	<p>(...) la Constitución no refiere exigencias para ser integrante del Consejo General del Instituto nacional Electoral, sino que, delega expresamente al legislador el establecimiento de los requisitos que deberán reunir las y los interesados (p. 16).</p> <p>(...) si bien, resulta válida la limitación o reserva a ciudadanas y ciudadanos mexicanos por nacimiento, en el caso de los cargos dispuestos expresamente en la Constitución Federal, por tratarse precisamente de un precepto del texto fundamental; en el caso de reservas dispuestas por las Cámaras del Congreso de la Unión, estas deben perseguir razonablemente un fin que resulte acorde con los propios principios constitucionales y, acreditar objetivamente que la restricción resulta idónea para alcanzar dicha finalidad, que no existen otras medidas menos lesivas con las cuales se pueda obtener y, finalmente, que la restricción o reserva permita alcanzar un beneficio proporcionalmente superior a la limitación a los derechos de las y los ciudadanos mexicanos que no puedan acceder a dichas funciones .</p>

	<i>De otra forma, la restricción impuesta por las Cámaras del Congreso implicará un ejercicio excesivo de su facultad para reservar cargos públicos, la cual se impondrá como una exigencia discriminatoria entre las ciudadanas y ciudadanos mexicanos por nacimiento, y por naturalización, al resultar injustificada y carente de elementos que razonablemente sostengan la distinción (p. 29).</i>
<i>Convencionalidad</i>	<p><i>(...) esta Sala Superior considera necesario destacar que de conformidad con lo previsto en el artículo 1o de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, todas las autoridades del país, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos reconocidos en la propia Constitución y en los Tratados Internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.</i></p> <p><i>Dicha obligación es acorde con el deber de garante de los derechos fundamentales que el artículo 1.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos atribuye a los Estados partes de este instrumento internacional, en los términos en que ha sido interpretada tal disposición por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el sentido que los Estados se deben comprometer a respetar los derechos y libertades reconocidos en la Convención y garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción (p. 61).</i></p>
<i>nacionalidad como sospecha</i>	<p><i>(...) alguien que posee la nacionalidad mexicana por nacimiento recaen, al menos, dos presunciones a su favor, la primera es que se trata de una persona con arraigo, interés o un vínculo sanguíneo o de origen con la Nación mexicana y sus postulados, por lo que es dable esperar que defienda y promueva los principios sobre los que se sostiene el régimen democrático mexicano, como la renovación periódica de las autoridades del Estado, a través de la organización de elecciones periódicas, y mediante el voto popular libre secreto y directo.</i></p> <p><i>La segunda presunción es que al ser mexicano nacido en territorio nacional o con vínculos directos consanguíneos, es una persona que carece de relación o influencia de potencias extranjeras que pudieran influir en el desempeño independiente de la función electoral (p. 34).</i></p>

Tabla 3 Categoría de análisis incluidas en el estudio de fondo de la sentencia SUP-JDC- 134/2020 que cumplen con la delimitación de las categorías de estudio incluidas en el fondo de la sentencia.

Fuente: Sentencia SUP-JDC-134/2020

En el análisis del principio de igualdad los criterios coinciden en el requisito de la ciudadanía por nacimiento; reconoce la validez de crear reservas como acciones positivas para compensar a grupos en desventaja pero, para este caso, el principio de

compensación no existe ya que la afectación es mayor al incluir al conjunto de ciudadanos mexicanos bajo una distinción nacional y no de grupos específicos.

La progresividad se refiere a que no se puede reservar una parte de los derechos a ciudadanos específicos. El requisito de nacimiento garantiza una parte de los derechos políticos y los convierte en dependientes del origen nacional; la interpretación de derechos humanos siempre obedece a criterios que conceden su ejercicio en forma conjunta¹⁸.

Es razonable la existencia de requisitos para el acceso a funciones específicas relacionadas con la soberanía y la seguridad nacional, pero hay requisitos que el legislador estableció que no tienen coherencia con las funciones de un consejero electoral. Instaurar ese requisito es discriminación por el lugar de nacimiento y por la condición de ciudadanía naturalizada. Dados estos argumentos, la limitación constitucional queda sin justificación.

Para razonar las categorías del principio de igualdad, la progresividad de los derechos y la constitucionalidad limitada; se compara la congruencia de los requisitos con Tratados Internacionales bajo los cuales promover, respetar, proteger y garantizar derechos forman parte de las consideraciones al marco legal mexicano para honrar el compromiso de respeto a derechos y libertad establecidas en esos Tratados.

- *Caso 4.* El caso SUP-JDC-1078/2020 es formalizado por Jorge David Aljovín Navarro, -mismo demandante que el caso anterior- y Cesar Ernesto Ramos Mega; ambos con nacionalidad mexicana por naturalización. Reclaman la exclusión del proceso de selección para el Consejo General del Instituto Electoral de la Ciudad de México (CGCDMX).

El asunto se concluyó con la sentencia a favor de la inaplicación del requisito de ciudadanía por nacimiento en ambos casos, en esencia los argumentos de ambos demandantes y bajo los cuales la Sala Superior del TEPJF les concede la razón, se concentran en que la exigencia de ciudadanía crea una categorización entre la

¹⁸ El criterio está en armonía con la reforma del artículo 1o constitucional del 10 de junio de 2011 que otorga la protección más amplia de los derechos humanos.

ciudadanía mexicana por nacimiento y por naturalización, contradiciendo el derecho a la igualdad (SUP-JDC-1078/2020: 24).

La particularidad de esta sentencia reside en que el proyecto original se inclinaba por suprimir el requisito “por nacimiento” de la convocatoria para la selección y designación de los consejeros electorales estatales, sin embargo, ese proyecto fue rechazado bajo el argumento que al eliminarlo; daría efectos generales. La Sala Superior del TEPJF tiene facultades para analizar la inconstitucionalidad de leyes en casos concretos, no para declarar la inconstitucionalidad, dado lo anterior únicamente deja de aplicar la norma en los casos concretos.

Los votos concurrentes de la sentencia son emitidos por la Mgda. Jeanine Otálora y el Mgdo. Reyes Rodríguez. En el sentido de inaplicar la condición debería tener efecto en todas las convocatorias emitidas y no solo en ésta (SUP-JDC-1078/2020: 128)

Comparto este punto de vista. El proyecto original de la sentencia generaría un efecto expansivo en las condiciones de participación igualitaria, dando un trato de igualdad a los ciudadanos; olvidando la generación de clasificaciones de ciudadanos mexicanos por nacimiento o por naturalización.

Categoría	Argumento
<i>Principio de Igualdad</i>	<p><i>(...) obligación del Estado de garantizar con medidas positivas que toda persona, que formalmente sea titular de derechos políticos, tenga la oportunidad real para ejercerlos, lo que implica generar las condiciones y los mecanismos óptimos para dicho ejercicio efectivo, respetando el principio de igualdad y no discriminación (p. 25).</i></p> <p><i>(...) si bien, es deseable mantener incólume el principio de igualdad en los dispositivos que rigen a los gobernados, existen situaciones en las que el legislador sí puede establecer diferencias entre los gobernados; sin embargo, dichas distinciones no pueden establecerse de forma arbitraria, (...) (p. 39).</i></p>
<i>Restricciones legales</i>	<p><i>(...) el derecho humano de acceso a las funciones públicas, entre ellas, las electorales, aunque tiene base constitucional su configuración es legal, en cuanto a que es en la ley, donde se precisan las calidades para su (circunstancias, condiciones, requisitos o términos) para su ejercicio por parte de los titulares (p. 26).</i></p> <p><i>(...) la inaplicación de las normas que exigían a los aspirantes la ciudadanía mexicana “por nacimiento”, por considerar que dichas restricciones no</i></p>

	<i>superaban el subprincipio de necesidad, por lo que se estimaban desproporcionadas (p. 104).</i>
<i>Constitucionalidad limitada</i>	<i>(...) dicha exigencia, que no está prevista en la norma constitucional, le impide participar como ciudadano mexicano naturalizado, en el proceso de selección de consejeros, y desempeñar la función pública, pues crea una categorización discriminatoria entre mexicanos por nacimiento y por naturalización, en contravención al derecho a la igualdad (p. 24). (...)el texto constitucional no establece los requisitos para ocupar alguna de las consejerías de los organismos públicos locales electorales, sino que, delegó a la legislación general el establecimiento de las exigencias que deben cubrir las y los consejeros para el desempeño de sus funciones (p. 30).</i>
<i>Convencionalidad</i>	<i>(...) el artículo 23 inciso c), de la Convención Americana de los Derechos Humanos contempla el derecho acceso las funciones públicas del país en condiciones generales de igualdad (p. 25).</i>
<i>Nacionalidad como sospecha</i>	<i>(...) la participación de ciudadanos mexicanos naturalizados no se afecta o amenaza la soberanía o seguridad del Estado mexicano, además dichos fines están garantizados porque para ser naturalizados efectuaron las protestas y renunciaciones exigidas por el procedimiento de obtención de la carta de naturalización” (p. 19). (...)la reserva de la función electoral materia de análisis se impone como una exigencia discriminatoria pues impide la participación de manera injustificada de ciudadanas y ciudadanos mexicanos, al diferenciarlos por el modo en el que adquirieron la nacionalidad, lo cual atenta contra el derecho de acceso a la función pública de la autoridad electoral (p. 55).</i>
<i>Desarrollo de la personalidad</i>	<i>(...) una persona debe renunciar a un proyecto de vida en el que se desarrolle como consejero electoral de un OPLE, solo porque no nació en México, aunque haya adquirido la nacionalidad por naturalización (p. 127). La normativa analizada atenta en contra del libre desarrollo de la personalidad, porque condiciona ciertos derechos político-electorales a tener, exclusivamente, la calidad de mexicano por nacimiento (p. 128). Al condicionar la posibilidad de aspirar a una consejería de un OPLE, a tener la calidad de nacional por nacimiento, se le impone a la persona una exigencia sobre un hecho que no dependió del ejercicio de su voluntad (el nacimiento), frente a otro hecho que sí implicó el ejercicio de su capacidad de decisión (la adquisición de la ciudadanía mexicana por naturalización), lo cual incide injustificadamente en el libre desarrollo de la personalidad (p. 127-128).</i>

Tabla 4 Categorías de análisis incluidas en el estudio de la sentencia: SUP-JDC- 1078/2020 que cumplen con la delimitación de las categorías de estudio incluidas en el fondo de la sentencia

Fuente: Sentencia: SUP-JDC-1078/2020

Esta sentencia utiliza argumentos de los casos anteriores, pero agrega nuevos criterios para proponer la implementación de políticas con el fin de equilibrar derechos políticos sin la necesidad de recursos jurisdiccionales.

La Tabla 5 concentra en las columnas los casos descritos. En los renglones, las categorías de análisis. La interpretación de la tabla es la siguiente:

- En el caso del “*Principio de igualdad*” es considerado en todas las sentencias seleccionadas. Es la categoría fundamental para el análisis de todos los casos.
- La fila de “*Progresividad de los derechos*” solo se incluye en el estudio de las sentencias de Mesa Directiva de Casilla (MDC) y de Integración de los Consejo General del Instituto nacional Electoral (CGINE) y Consejo General de los Organismos Públicos Locales Electorales (CGOPLE)
- Para “*Desarrollo de la personalidad*”, se considera en la sentencia que trata la integración para el OPLEA y para el OPLECDMX.

<i>Caso/Categoría</i>	<i>Mesa directiva de casilla (SUP-JDC-894/2017)</i>	<i>Integración OPLEAgs (SUP-JDC-421/2020)</i>	<i>Integración CGINE (SUP-JDC-134/2020)</i>	<i>Integración OPLECdMx (SUP-JDC-1078/2020)</i>
Principio de Igualdad	✓	✓	✓	✓
Progresividad de los derechos	✓		✓	
Restricciones legales		✓		✓
Constitucionalidad limitada		✓	✓	✓
Convencionalidad	✓	✓	✓	✓
nacionalidad como sospecha	✓	✓	✓	✓
Desarrollo de personalidad		✓		✓

Tabla 5 Resumen de las categorías de análisis usadas en los estudios de fondo de cada sentencia y en el análisis posterior.

Fuente: Elaboración propia con información de las sentencia arriba descritas

Conclusiones

Las categorías de análisis proporcionan una visión de los argumentos que los magistrados electorales consideraron -individual o colegiadamente- en sus posiciones para deliberar respecto a los derechos políticos de los actores. El derecho tanto a participar en una parte del proceso electoral, como de ejercer un cargo dentro de órganos electorales; “debe ser” analizado desde el hecho que los derechos políticos pueden ser acotados o restringidos para su ejercicio debido a un interés social. Vistos desde este panorama, los derechos políticos no son absolutos y la aplicación de requisitos para su ejercicio implica que no pueden ser considerados -en un primer momento- como una restricción indebida.

Analizar los casos desde la visión de estas categorías, refleja que no sólo las limitaciones establecidas por el marco legal del Estado-Nación mexicano son incongruentes con el contexto social actual. Al incluir un marco más amplio de aspectos para analizar las restricciones, resulta en una expansión en los derechos donde se eliminan prejuicios con los que derechos políticos han sido parcialmente ejercidos por la ciudadanía mexicana.

El análisis de los derechos políticos demuestra que su ejercicio parcial queda rebasado y es una perspectiva anacrónica de protección a la Soberanía. Las categorías de análisis ayudan a mostrar al criterio de exclusión como incongruente con las condiciones actuales donde la migración va en aumento.

Las características restrictivas establecidas por la Constitución y el marco legal en México analizados observaron que tampoco son proporcionales con las condiciones sociales actuales ni con la estructura de las instituciones involucradas. Al existir otros métodos para proteger la Soberanía, esta situación demuestra que hay una debilidad del Estado-Nación respecto a la integridad de los derechos políticos en relación con la nacionalidad, la ciudadanía y sus condiciones.

El sistema de división de poderes permite una interpretación para armonizar derechos subjetivos¹⁹ con la Constitución. Reconociendo los límites de una democracia, no se puede restringir la participación de personas identificadas con valores que contribuyen a asegurar su supervivencia. Los derechos subjetivos garantizan la libertad de las personas.

¹⁹ Ferrajoli entiende por derecho subjetivo "cualquier expectativa positiva (de prestaciones) o negativa (de no sufrir lesiones) adscrita a un sujeto por una norma jurídica". Al introducir el término expectativa se aleja de las tradicionales definiciones que sitúan en la protección real (garantías) del derecho, un criterio necesario para su existencia. La norma en el deber ser debe contar con una garantía (Moreno Cruz, 2007).

Los derechos políticos se vinculan a la Constitución al garantizar intereses, necesidades comunes y dar legitimidad²⁰ a los representantes elegidos que participan en asuntos públicos. Estos derechos son vinculantes, son derechos hacia y contra los poderes públicos del Estado, aunque sean definidos por una mayoría²¹. Esta mayoría toma decisiones bajo condiciones variables y sus consecuencias podrían restringir definiciones, alcances e incluso el ejercicio de derechos establecidos en la Constitución. La forma inalienable, indisponible y constitucional de los derechos, se “revela como la garantía prevista para la tutela de todo aquello que en la Constitución se ha considerado fundamental” (Ferrajoli, 2009: 35, 36). Ejercer los derechos es una prioridad para la democracia por lo tanto, se vuelve central la necesidad de satisfacer y armonizar la convivencia política de la sociedad con el Estado por medio del respeto, extensión y expansión de los derechos políticos con un enfoque fundamental en su contenido.

El Estado mexicano, cuenta con los procedimientos de garantía al acceso a derechos políticos producto de la nacionalidad y la ciudadanía mexicana. El sistema de garantías de los derechos políticos en México recae en el TEPJF que va a proteger un derecho subjetivo, también va a observar que la norma en el *deber-ser* cuente con un respaldo y validez constitucional. En este caso las sentencias van a denunciar su violación, evaluarán los argumentos contra la restricción establecida y por consiguiente reintegrarán -o no- el derecho a la persona. Una interpretación positiva para el ejercicio de los derechos es una parte sustancial para la participación en democracia

Exponer ante un órgano jurisdiccional el desequilibrio de los derechos políticos representa a aquellos que, por su origen nacional, no cumplen con el total de los requisitos para ejercer con imparcialidad la toma de decisiones al interior del órgano administrativo electoral, es decir, son diferenciados del resto de mexicanos. Bajo las condiciones políticas y sociales actuales, los encargados de diseñar los requisitos para ser parte de las decisiones se han quedado sin fundamentos sólidos para justificar el requisito de ser mexicano por nacimiento.

²⁰ Hablando de un régimen considerado como democrático, la legitimidad es un concepto importante que abarca tanto la manera de elección de los representantes como las decisiones que éstos toman, por lo que la legitimidad depende de que tan inclusiva, libre e igual es la participación en la democracia (Bustamante, et. al., 2017 p. 11).

²¹ Ferrajoli matiza muy bien el término de mayoría: “Ninguna mayoría por grande que sea, puede privar de la vida. Libertad o autonomía” (p. 32), bajo el cual, la minoría también tiene derechos que deben ser considerados y respetados por la mayoría.

La posición del acceso a las instituciones electorales orientada a una mayor apertura estimula el ejercicio en igualdad de los derechos políticos en todos sus componentes, abona en la diversidad de puntos de vista de otros ciudadanos que forman parte de múltiples sociedades y quizá la parte más importante es que la participación en procesos electorales en varias naciones, construye procesos democráticos sólidos e inclusivos que concilian las diferencias.

Bibliografía

- Arriola, J. F. (2017). *Constitución política mexicana en su centenario*. México: Editorial Trillas.
- Astudillo, C. (2018). *El derecho electoral en el Federalismo Mexicano*. Ciudad de Mexico: UNAM.
- Bustamante, G. and Sazo, D., (2017). *Democracia y Poder Constituyente*. Distrito Federal: FCE - Fondo de Cultura Económica, pp. 9-91.
- Contreras Vaca, F. (1994). *Derecho Internacional Privado* . México: Harla.
- Ferrajoli, L. (2009). *Los fundamentos de los derechos fundamentales* (pp. 19-56, 287-382). Madrid, Trotta.
- Gilas, M., & Salmorán, G. (2011). La inaplicación de las normas electorales por el TEPJF (2007-2011). *Revista Justicia Electoral*, (Vol. 1, No. 9), 227-262. Disponible en: <https://bit.ly/3akAeQJ> (Consultado: 19 julio 2023).
- Greppi, A. (2012). *La democracia y su contrario. Representación, separación de poderes y opinión pública*. Madrid: Trotta.
- Heater, D. (2007). *Ciudadanía*. Madrid: Alianza Ed.
- Iduñate, F. (2002). *La no perdida de la nacionalidad mexicana*(Licenciatura en Derecho). Universidad de las Américas Puebla. Disponible en: <https://bit.ly/3eozrk2> (Consultado: 19 julio 2023).
- Kymlicka, W. y Norman, W. (1997). El retorno del ciudadano. Una revisión de la producción reciente en la teoría de la ciudadanía. *La Política. Revista De Estudios Sobre El Estado Y La Sociedad*, (3), 5-40.
- Marshall, T., & Bottomore, T. (2005). *Ciudadanía Y Clase Social* (1ra ed.). Buenos Aires: Losada/Argentina.
- México. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Art: 30, 32, 35, 36, 38, 41 y 99. Junio 06, 2023.
- México. Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales. Junio 23, 2023.
- Moreno Cruz, Rodolfo. (2007). El modelo garantista de Luigi Ferrajoli: Lineamientos generales. *Boletín mexicano de derecho comparado*, 40(120), 825-852. Disponible en: <https://bit.ly/3gvnWGE> (Consultado: 19 julio 2023).
- Robles Ortega, J.P. (2011) *Doble nacionalidad, ~ Concepto Jurídico*. Disponible en: <https://bit.ly/38KcwMt> (Consultado: 19 julio 2023).
- Robles Ortega, J.P. (2011) *naturalización, ~ Concepto Jurídico*. Disponible en: <https://bit.ly/39EufET> (Consultado: 19 July 2023).
- Rodríguez Ruiz, B. (2016). Las dos caras de la ciudadanía moderna: entre la nacionalidad y el status participativo. *Revista Europea De Derechos Fundamentales*, 27(Primer semestre, 2016), 17-42. Disponible en: <https://bit.ly/2UaAuL9> (Consultado: 19 julio 2023).

Suprema Corte de Justicia de la nación. Tesis de Jurisprudencia: P./J.123/2005, de 27 de junio. Registro digital: 177102

Suprema Corte de Justicia de la nación. Tesis de Jurisprudencia: P./J.83/2007, de 15 de octubre. Registro digital: 170783

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Juicio para la Protección de los Derechos Político-Electorales del Ciudadano, *SUP-JDC- 894/2017*

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Juicio para la Protección de los Derechos Político-Electorales del Ciudadano, *SUP-JDC- 421/2018*

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Juicio para la Protección de los Derechos Político-Electorales del Ciudadano, *SUP-JDC- 134/2020*

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Juicio para la Protección de los Derechos Político-Electorales del Ciudadano, *SUP-JDC- 1078/2020*

Trigueros, L. (2007). nacionalidad. *Diccionario Jurídico Mexican* (p. 224). Porrúa, UNAM. III. . Disponible en: <https://bit.ly/3jWba5H> (Consultado: 19 julio 2023).

Villareal Corona, H. (2019). Teoría del reclutamiento político, democracia y ciudadanía. En L. López Levi, R. Yocelvezky Retamal & G. Zamora Fernández de Lara, *Ciudadanías: Desigualdad, exclusión e integración* (1ra ed., pp. 67-86). México: Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco.

Witker, J. (2016). *Derechos de las personas extranjeras*. México: UNAM-IIIJ-INEHRM.

Young, I. (1989). Polity and group Difference: A critique of the ideal of Universal Citizenship”, *Ethics*, No. 99 pp. 250-274.

Zapata (2003). Inmigración y multiculturalidad hacia un nuevo concepto de ciudadanía. En J. Martínez & J. Giró, *Inmigración y ciudadanía: perspectivas sociojurídicas* (pp. 113-128). Universitat Pompeu Fabra. Disponible en: <https://bit.ly/2JA53Yv> (Consultado: 19 julio 2023).