

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

**EXPEDIENTE:** SX-JDC-74/2018.

**ACTORA:** NIURKA ALBA SÁLIVA  
BENÍTEZ.

**AUTORIDAD RESPONSABLE:**  
TRIBUNAL ELECTORAL DE  
QUINTANA ROO.

**TERCERO INTERESADO:**  
PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN  
DEMOCRÁTICA.

**MAGISTRADO PONENTE:** JUAN  
MANUEL SÁNCHEZ MÁCIAS.

**SECRETARIOS:** TERESA  
MEDINA HERNÁNDEZ, OMAR  
BRANDI HERRERA Y JOSE  
ANTONIO GRANADOS FIERRO.

**COLABORADORES:** ROBERTO  
ELIUD GARCÍA SALINAS Y NOÉ  
MARQUIÑHO LOZANO VALDEZ.

Xalapa-Enríquez, Veracruz de Ignacio de la Llave, a dieciséis  
de marzo dos mil dieciocho.

**S E N T E N C I A** mediante la cual se resuelve el juicio para  
la protección de los derechos político-electorales del  
ciudadano, promovido por Njurka Alba Sáliva Benítez por su  
propio derecho.

Actora que impugna la sentencia dictada el seis de febrero del año en curso, por el Tribunal Electoral de Quintana Roo, en los expedientes JDC/022/2017 y su acumulado RAP/010/2017, que confirmó el acuerdo del Instituto Electoral de Quintana Roo.

## **ÍNDICE**

SUMARIO DE LA SENTENCIA.....	02
ANTECEDENTES .....	03
I. Contexto.....	03
II. Del trámite y sustanciación del medio de impugnación federal.....	06
C O N S I D E R A N D O .....	07
PRIMERO. Jurisdicción y competencia.....	07
SEGUNDO. Requisitos del medio de impugnación.....	07
TERCERO. Tercero interesado.....	09
CUARTO. Pruebas reservadas.....	10
QUINTO. Cuestión previa.....	13
SEXTO. Pretensión y causa de pedir.....	14
SÉPTIMO. Síntesis de agravio.....	15
OCTAVO. Argumentos expuestos por el Tribunal Electoral de Quintana Roo para no realizar el estudio <i>ex officio</i> de la normatividad controvertida.....	16
NOVENO. Argumentos del tercero interesado.....	19
DÉCIMO. Estudio de fondo.....	20
ÚNDECIMO. Efectos de la sentencia.....	109
R E S U E L V E .....	111

## **SUMARIO DE LA SENTENCIA**

Esta Sala Regional determina **revocar** la sentencia del expediente JDC-022/2017 y su acumulado RAP/010/2017, y en plenitud de jurisdicción se declaren fundados los agravios a efecto de inaplicar la porción normativa contenida en el artículo 136, fracción I, de la Constitución Política del Estado de Quintana Roo, y otorgarle la posibilidad del registro a la

actora para integrar/encabezar la planilla de candidatos, como ciudadana naturalizada mexicana, para contender en el proceso electoral ordinario local 2017-2018 de aquella entidad federativa.

## **A N T E C E D E N T E S**

### **I. Contexto.**

De lo narrado por la actora en su escrito de demanda y de las constancias que obran en el expediente se advierte lo siguiente:

1. **Solicitudes de Consulta.** El seis y doce de septiembre de dos mil diecisiete, el representante del partido político Encuentro Social ante el Consejo General del Instituto Electoral de Quintana Roo<sup>1</sup> y Niurka Alba Sáliva Benítez, respectivamente, solicitaron sendas consultas respecto de la posibilidad legal de que un ciudadano naturalizado mexicano encabece o integre una planilla para contender en la elección de los ayuntamientos.

2. **Acuerdo IEQROO/CG/A-043-17.** El treinta y uno de octubre, el Consejo General local emitió el referido acuerdo, por medio del cual se dio contestación a las consultas realizadas por el representante del Partido Encuentro Social y la actora.

3. **Primer juicio ciudadano local.** Inconforme con la respuesta señalada en el punto anterior, el nueve de noviembre, la actora promovió juicio para la protección de los

---

<sup>1</sup> En adelante Consejo local.

derechos político electorales del ciudadano quintanarroense, radicado en el expediente JDC/015/2017.

4. **Sentencia del juicio JDC/015/2017.** El veintidós de noviembre, el Tribunal Electoral de Quintana Roo<sup>2</sup> dictó sentencia, en el sentido de revocar el acuerdo controvertido, ordenando emitir uno nuevo en donde se diera respuesta clara y congruente a la solicitud formulada.

5. **Acuerdo IEQROO/CG-A-082-17.** El veintidós de diciembre, el Consejo local emitió el acuerdo, por medio del cual acató el ordenamiento del Tribunal local y contestó la consulta antes señalada.

6. **Segundo juicio ciudadano y recurso de apelación locales.** El veintiséis de diciembre, inconforme con lo determinado, la actora promovió juicio para la protección de los derechos político electorales del ciudadano quintanarroense.

De igual forma, en la propia fecha, el representante del Partido Encuentro Social ante el Consejo local promovió recurso de apelación.

Dichos medios de impugnación fueron radicados en los expedientes con claves JDC/022/2017 y RAP/010/2017, respectivamente.

7. **Sentencia local.** El cinco de enero de dos mil dieciocho, el Tribunal Electoral local emitió sentencia en el JDC/022/2017 y su acumulado RAP/010/2017, en el sentido

---

<sup>2</sup> En adelante Tribunal local.

de desechar de plano las demandas derivado de que los actores carecían de interés jurídico.

**8. Primer juicio ciudadano federal SX-JDC-18/2018.** Inconforme con lo descrito en el párrafo anterior, la actora promovió juicio ciudadano, el cual fue resuelto por esta Sala Regional el dieciocho de enero del año que transcurre.

En la especie, se determinó revocar la sentencia impugnada a fin de que la autoridad responsable, de no advertir otra causal de improcedencia, estudiara a la mayor brevedad posible el fondo de la controversia planteada.

**9. Segundo Juicio ciudadano federal.** El primero de febrero del presente año, en contra de la omisión de resolver por parte del Tribunal local, la actora presentó demanda de juicio ciudadano federal, el escrito se radicó en el expediente con clave SX-JDC-58/2018.

**10. Sentencia impugnada.** El seis de febrero siguiente en cumplimiento a lo ordenado por esta Sala, el Tribunal local emitió una nueva determinación en los expedientes JDC/022/2017 y su acumulado RAP/010/2017, en la cual resolvió por mayoría de votos, lo que a continuación se detalla:

#### **RESOLUTIVOS**

**PRIMERO.** Se declara la acumulación del expediente RAP/010/2017, al diverso JDC/022/2017, en consecuencia, glótese copia certificada de la presente resolución a los autos del expediente acumulado.

**SEGUNDO.** Se confirma el acuerdo impugnado IEQROO/CG-A-082-17, emitido por el Consejo General del

## **SX-JDC-74/2018**

Instituto Electoral de Quintana Roo, que da respuesta a la Consulta realizada por los actores.

**TERCERO.** Notifíquese la presente ejecutoria a la Sala Regional Xalapa, del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, para los efectos legales conducentes.

11. Sobre la base de lo anterior, el veintiuno de febrero de esta anualidad, esta Sala Regional dictó sentencia en el expediente SX-JDC-58/2018, en la cual desechó el medio de impugnación al haber quedado sin materia, toda vez que la responsable emitió una resolución en cumplimiento a lo ordenado por este órgano, la cual se mencionó en los párrafos anteriores.

### **II. Del trámite y sustanciación del medio de impugnación federal.**

12. **Presentación.** El once de febrero siguiente, Niurka Alba Sáliva Benítez presentó juicio ciudadano ante el Tribunal local, en contra de la sentencia indicada en el punto anterior.

13. **Recepción y turno.** El dieciséis de febrero posterior, se recibió en la Oficialía de Partes de esta Sala Regional el escrito de la demanda y demás constancias relativas al juicio; en la propia fecha, el Magistrado Presidente ordenó integrar el expediente **SX-JDC-74/2018** y turnarlo a la ponencia a cargo del Magistrado Juan Manuel Sánchez Macías.

14. **Radicación, admisión y cierre de instrucción.** En su oportunidad, el Magistrado Instructor radicó, admitió y declaró cerrada la instrucción del medio de defensa.

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

**PRIMERO. Jurisdicción y competencia.**

15. El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ejerce jurisdicción y esta Sala Regional correspondiente a la Tercera Circunscripción Plurinominal Electoral Federal, es competente para conocer y resolver el presente medio de impugnación, por geografía electoral y tipo de elección; al tratarse de un juicio promovido en contra de una sentencia emitida por el Tribunal Electoral de Quintana Roo, relacionada con la elección municipal de ayuntamientos de la citada entidad federativa.<sup>3</sup>

**SEGUNDO. Requisitos del medio de impugnación.**

16. El medio de impugnación reúne los requisitos de procedibilidad establecidos en los artículos 4, 7, párrafo 1º, 8, párrafo 1, 9, párrafo 1, 12, párrafo 1, incisos a) y b), 13, párrafo 1, inciso b), 19, párrafo 1, inciso e), 79, párrafo 1, y 80, párrafo 1, inciso f), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, tal y como se razona a continuación:

17. **Requisitos formales.** En este particular se cumplen tales requisitos porque la actora: **1)** Precisa su nombre; **2)** Señala domicilio para oír y recibir notificaciones; **3)** Identifica el acto controvertido; **4)** Menciona a la autoridad responsable;

---

<sup>3</sup> Lo anterior, con fundamento en los artículos 41, párrafo segundo, base VI, y 99, párrafo cuarto, fracción V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 184, 185, 186, fracción III, inciso c), 192 y 195, fracción IV, inciso b), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; 3, párrafo primero, inciso a), párrafo segundo, inciso c), 4, párrafo primero, 79 y 80, párrafo primero, inciso f), y 83, párrafo primero, inciso b), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

**5)** Narra los hechos en los que basa su demanda; **6)** Expresa los conceptos de agravio que la sustentan; **7)** Ofrece pruebas, y **8)** Asienta su firma autógrafa.

**18. Oportunidad.** El escrito para promover el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano al rubro identificado, fue presentado dentro del plazo de cuatro días, toda vez que la sentencia controvertida fue notificada el pasado **siete** de febrero<sup>4</sup> de dos mil dieciocho, transcurriendo el plazo para impugnar del **ocho** al **once** de febrero, y si la propia se interpuso en la última de las fechas señaladas, hace evidente su presentación oportuna.

**19. Legitimación.** El juicio ciudadano al rubro indicado, es promovido por Niurka Alba Sáliba Benítez, por propio derecho, con lo cual se cumple el requisito de legitimación.

**20. Interés jurídico.** En el particular, la justiciable tiene interés jurídico para promover el juicio para la protección de los derechos político electorales del ciudadano en que se actúa, dado que impugna la sentencia por la que se confirmó la respuesta dada a la consulta que planteó al Consejo General del Instituto local, en relación con la temática de poder encabezar o integrar una planilla de ayuntamientos en el Estado de Quintana Roo, ello con la finalidad de contender en las próximas elecciones, hecho que le fue denegado.

**21. Definitividad y firmeza.** También se cumplen estos requisitos de procedibilidad, porque en la legislación aplicable del Estado de Quintana Roo, no está previsto medio de

---

<sup>4</sup> Visible en las fojas 325 y 326 del cuaderno accesorio dos perteneciente al expediente SX-JDC-74/2018.

impugnación alguno que se deba agotar previamente, por el cual se pueda revocar, anular, modificar o confirmar, la sentencia ahora controvertida; por tanto, es definitiva y firme para la procedibilidad del medio de impugnación en que se actúa.

**TERCERO. Tercero interesado.**

22. En el presente juicio compareció como tercero interesado el Partido de la Revolución Democrática, a través de su Presidente del Comité Ejecutivo Estatal, calidad que se tiene por acreditada, con base a las siguientes consideraciones:

23. **Forma.** El requisito en comento se tiene por satisfecho, dado que el recurso de comparecencia se presentó por escrito, en el que consta nombre y firma autógrafa, expresando las razones en que funda su interés incompatible con los de la parte actora.

24. **Interés incompatible.** El compareciente cuenta con un derecho incompatible al de la accionante del juicio, debido a que su pretensión es que se mantenga lo razonado por el Tribunal local.

25. **Oportunidad.** El escrito fue presentado el doce de febrero del año en que se actúa, ante la autoridad responsable, esto es, dentro de las setenta y dos horas de la publicación del medio de impugnación, que trascurrió de las veintitrés horas con treinta minutos del once de febrero hasta

la misma hora del catorce de febrero siguiente, de ahí que su presentación sea oportuna.

**CUARTO. Pruebas reservadas.**

26. Mediante acuerdo de veintidós de febrero del año en curso, el Magistrado Instructor reservó sobre la admisión de diversas probanzas, las cuales se identifican con los números 3, 4, 5, y 6 dentro del apartado de pruebas de su escrito de demanda, siendo las que a continuación se abordan con mayor detalle:

<b>Pruebas reservadas las cuales solicita la promovente sean requeridas</b>	
<b>Número de identificación en el apartado de pruebas</b>	<b>Descripción de la prueba hecha por la actora</b>
<b>3</b>	<b>DOCUMENTAL PUBLICA</b> , consistente en la <b>INICIATIVA DE DECRETO 141 DE LA IX LEGISLATURA, DE FECHA 29 DE ENERO 2002</b> , misma que fue requerida a la Unidad de Transparencia, Acceso a la información Pública y Protección de Datos Personales del H. Poder Legislativo del Estado de Quintana Roo, presentado en fecha 8 de febrero de 2018, misma que quedará registrada bajo el folio número 83180013, en formato impreso, misma que <b>bajo protesta de decir verdad</b> no me han sido entregadas físicamente las misma, pero que se solicitaron en tiempo y forma, por tal razón, solicito a esta H. Sala Regional Xalapa, que una vez admitido el presente juicio, se requerido por oficio a la Unidad de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del H. Poder Legislativo del Estado de Quintana Roo, a efecto de que se sirva enviar la referida documental ofrecida como prueba en este numerada. Solicitud de información que quedo, registrada con el <b>folio número 83180013</b> .
	<b>DOCUMENTAL PUBLICA</b> , consistente en la <b>INICIATIVA DE DECRETO 141 DE LA IX LEGISLATURA, DE FECHA 31 DE ENERO 2002</b> , misma que fue requerida a la Unidad de Transparencia, Acceso a la información Pública y Protección de Datos Personales del H. Poder Legislativo del Estado de Quintana Roo, presentado en fecha 8 de

<p>4</p>	<p>febrero de 2018, misma que quedará registrada bajo el folio número 83180013, en formato impreso, misma que <b>bajo protesta de decir verdad</b> no me han sido entregadas físicamente las misma, pero que se solicitaron en tiempo y forma, por tal razón, solicito a esta H. Sala Regional Xalapa, que una vez admitido el presente juicio, se requerido por oficio a la Unidad de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del H. Poder Legislativo del Estado de Quintana Roo, a efecto de que se sirva enviar la referida documental ofrecida como prueba en este numerada. Solicitud de información que quedo, registrada con el <b>folio número 83180013.</b></p>
<p>5</p>	<p><b>DOCUMENTAL PUBLICA</b>, consistente en la <b>INICIATIVA DE DECRETO 73 DE LA X LEGISLATURA, DE FECHA 10 DE DICIEMBRE 2002</b>, misma que fue requerida a la Unidad de Transparencia, Acceso a la información Pública y Protección de Datos Personales del H. Poder Legislativo del Estado de Quintana Roo, presentado en fecha 8 de febrero de 2018, misma que quedará registrada bajo el folio número 83180013, en formato impreso, misma que <b>bajo protesta de decir verdad</b> no me han sido entregadas físicamente las misma, pero que se solicitaron en tiempo y forma, por tal razón, solicito a esta H. Sala Regional Xalapa, que una vez admitido el presente juicio, se requerido por oficio a la Unidad de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del H. Poder Legislativo del Estado de Quintana Roo, a efecto de que se sirva enviar la referida documental ofrecida como prueba en este numerada. Solicitud de información que quedo, registrada con el <b>folio número 83180013.</b></p>
<p>6</p>	<p><b>DOCUMENTAL PUBLICA</b>, consistente en la <b>INICIATIVA DE DECRETO 73 DE LA X LEGISLATURA, DE FECHA 25 DE SEPTIEMBRE 2003</b>, misma que fue requerida a la Unidad de Transparencia, Acceso a la información Pública y Protección de Datos Personales del H. Poder Legislativo del Estado de Quintana Roo, presentado en fecha 8 de febrero de 2018, misma que quedará registrada bajo el folio número 83180013, en formato impreso, misma que <b>bajo protesta de decir verdad</b> no me han sido entregadas físicamente las misma, pero que se solicitaron en tiempo y forma, por tal razón, solicito a esta H. Sala Regional Xalapa, que una vez admitido el presente juicio, se requerido por oficio a la Unidad de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del H. Poder Legislativo del Estado de Quintana Roo, a efecto de que se sirva enviar la referida documental ofrecida como prueba en este numerada. Solicitud de información que quedo, registrada con el <b>folio número 83180013.</b></p>

27. Dichas probanzas fueron aportadas con fecha posterior a la emisión de la sentencia impugnada, lo cual, al realizar un estudio respecto al surgimiento de estos medios probatorios, este órgano jurisdiccional concluye no acordar favorablemente para su admisión.

28. Lo anterior, ya que, aunque estén relacionadas con los hechos denunciados ante esta instancia federal, lo cierto es que fueron aportadas con posterioridad a la emisión de la resolución impugnada, en consecuencia, ello constituyó un impedimento para que la autoridad responsable hubiese realizado un estudio de tales documentales.

29. Asimismo, esta Sala Regional considera que no se les puede considerar como pruebas supervenientes, toda vez que no es producto del desconocimiento o de haber existido algún obstáculo para la aportación de la actora, en razón de que como se señaló en párrafos anteriores, la fecha de emisión de las iniciativas de decretos invocadas para su requerimiento aconteció con antelación a la instauración del juicio primigenio<sup>5</sup>.

30. Aunado a que se ofrecen y aportan en la demanda ahora presentada, es por ello que **se tienen por no admitidas**.

31. A mayor abundamiento, al observarse que las pruebas que se solicita sean requeridas, corresponden a iniciativas de

---

<sup>5</sup> Sirve de sustento a lo anterior, la jurisprudencia emitida por la Sala Superior de rubro: "PRUEBAS SUPERVENIENTES. SU SURGIMIENTO EXTEMPORÁNEO DEBE OBEDECER A CAUSAS AJENAS A LA VOLUNTAD DEL OFERENTE"

decretos, al ser hechos públicos y notorios, en caso de ser necesario su estudio para la resolución de la controversia planteada, serán tomadas en cuenta por esta Sala Regional.

**QUINTO. Cuestión previa.**

32. Por ser de orden público, esta Sala Regional considera que conforme a lo establecido por el artículo 176, fracción X, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Quintana Roo, son los Consejos Municipales pertenecientes al Instituto electoral de la referida entidad, los facultados para desahogar las consultas que realicen los ciudadanos en su demarcación; sin embargo, se considera conforme a derecho que el Consejo General de la referida entidad se haya pronunciado por la consulta realizada por Niurka Alba Sáliva Benitez.

33. Lo anterior, ya que de conformidad con el artículo 128 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Quintana Roo, el Consejo General es el órgano superior de dirección del instituto estatal, al que corresponde la preparación, desarrollo y vigilancia de los procesos electorales.

34. En ese sentido, sobre la base de los principios, de "*quien puede lo más, puede lo menos*" y el de "*no contradicción*", al ser el máximo órgano administrativo en la materia, quien tiene que asentar aquellos criterios que

puedan ser objeto de contradicción, en los órganos que integran dicho ente administrativo electoral.

35. En el caso, si bien es cierto que era el Consejo Municipal el órgano administrativo electoral quien estaba facultado para atender tal solicitud, no menos cierto es que el actuar del Instituto fue apegado a derecho.

36. Lo anterior, ya que, al ser el órgano máximo electoral en el Estado, era importante fijara criterio respecto al tema planteado, ya que con ello se evita la contradicción entre consejos municipales en torno a la temática en cuestión, en caso de que existiera un similar planteamiento en otro municipio.

**SEXTO. Pretensión y causa de pedir.**

37. La pretensión final de Niurka Alba Sáliva Benítez, consiste en que se revoque la sentencia controvertida y que, en plenitud de jurisdicción, esta Sala Regional se pronuncie a favor de la consulta realizada al Instituto Electoral de Quintana Roo, consistente en la posibilidad de que un ciudadano naturalizado mexicano en esa entidad federativa, encabece o forme parte de una planilla para un cargo edilicio, en estricta observancia al control difuso de constitucionalidad y convencionalidad *ex officio*.

38. Su causa de pedir, radica en que derivado de que el Tribunal local omitió realizar un test de proporcionalidad este no realizó el estudio de constitucionalidad formulado del

artículo 136, fracción I, de la Constitución Política local, por lo que solicita a esta Sala Regional que realice el análisis del mismo en plena observancia al artículo 1º Constitucional.

**SÉPTIMO. Síntesis de agravios.**

**A.** El Tribunal Electoral de Quintana Roo omitió realizar un test de proporcionalidad para justificar la constitucionalidad de lo previsto por el artículo 136, fracción I, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo, el cual impide que un ciudadano mexicano por naturalización pueda contender a un cargo edilicio.

**B.** La responsable realizó una incorrecta interpretación de lo establecido por el artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para justificar una restricción a los derechos humanos, respecto al impedimento de que un ciudadano mexicano por naturalización pueda contender a un cargo edilicio en Quintana Roo.

**C.** La sentencia controvertida es omisa en observar, que en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no existe un impedimento expreso de que un ciudadano naturalizado mexicano, pueda ser miembro de un ayuntamiento, lo cual contraviene los tratados internacionales y el artículo primero constitucional.

**D.** La Constitución local restringe los derechos humanos de la actora a ser votada y de participar en los asuntos públicos del país, por ser naturalizada mexicana, siendo esta una norma inferior en comparación con la Ley Suprema y la

Convención Americana sobre Derechos Humanos, las cuales reconocen y potencializan los derechos políticos.

E. La sentencia reclamada, hace un incorrecto análisis respecto a la libertad de configuración legislativa de los Congresos estatales, ya que esta se encuentra limitada cuando existe una vulneración a los derechos humanos, lo cual ha sido sustentado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

F. La responsable debió seguir el criterio sustentado por el propio Tribunal en el JDC/38/2016, sentencia emitida por la integración actual, en donde se consideró contrario a la Constitución la restricción de la posibilidad de que los mexicanos por naturalización puedan participar en la elección de delegados municipales.

G. Se solicita que esta Sala Regional realice un control difuso de convencionalidad "*ex officio*" a través del test de proporcionalidad, de manera que se inaplique el artículo 136, fracción I, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo.

**OCTAVO. Argumentos expuestos por el Tribunal Electoral de Quintana Roo para no realizar el estudio *ex officio* de la norma controvertida.**

- El Tribunal responsable determinó en un primer momento, que el acto impugnado consistía en el acuerdo IEQROO/CG-A-082-17, por medio del cual el Consejo General del Instituto Electoral de Quintana Roo, dio contestación en sentido negativo a la consulta realizado por

la ahora actora respecto a la posibilidad de que los ciudadanos por naturalización puedan participar como candidatos a miembros del Ayuntamiento, dentro del Proceso Electoral Ordinario 2017-2018.

- Sostuvo que la parte actora se dolía en esencia de que el acto de la autoridad responsable, vulneraba el principio de igualdad al restringir los derechos de participación política en lo individual y en lo colectivo, derivado de una interpretación que realizó el Consejo General, con relación a los mexicanos por naturalización para encabezar las planillas de ayuntamientos, quienes deberán estar a lo establecido en el artículo 136, fracción I de la Constitución local; asimismo, que viola flagrantemente los principios de legalidad, constitucionalidad y convencionalidad, contenidos en diversos tratados internacionales suscritos por nuestro país.
- Posteriormente describió el marco jurídico del caso en concreto, narrando los artículos constitucionales del 30 al 38, de lo que concluyó que conforme al apartado B del artículo 30 constitucional, la nacionalidad por naturalización se adquiere u obtiene por voluntad de una persona, constituyendo un acto soberano del Estado que otorga la nacionalidad, acogiendo al individuo como parte de su pueblo.
- Describió los artículos 2, 3, 15 a 32 de la Ley de Nacionalidad, los cuales prevén los requisitos para ser mexicano por naturalización, así como la manera de cómo perder dicha calidad.
- Expuso que el artículo 136, fracción I, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo,

establece que para ser miembro de un ayuntamiento se requiere, entre otras cuestiones, ser mexicano por nacimiento.

- Afirmó que, en el caso en estudio, no se vulneraba el principio de igualdad y no discriminación aducida por la parte actora, ya que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha fijado criterio en diversas tesis de jurisprudencia, con relación a los cargos de elección popular de los estados de la república en el sentido que corresponde a los Congresos locales legislar sobre los requisitos y calidades que deben satisfacer aquellas personas que pretenden contender para ocuparlos.
- Expresó que conforme a los artículos 30, apartado A, 32, párrafo segundo, 115 y 116 de la Constitución federal, son las bases constitucionales por las que habrán de sujetarse las constituciones estatales, tratándose de elección de gobernadores, miembros de las legislaturas locales e integrantes de los ayuntamientos.
- En ese sentido, expuso que las legislaturas de los estados cuentan con configuración normativa que ejercen en mayor grado, en la medida que la Constitución General de la República sólo establece algunos lineamientos mínimos para su elección, más no los requisitos y calidades que deben cubrir.
- Que acorde al precepto 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, conocido como el Pacto de San José y el artículo 1º del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, si bien, se reconoce a los derechos de los ciudadanos de participar en la dirección de asunto públicos,

también establece en el párrafo último, la facultad del Estado miembro para reglamentar estos derechos por razones de edad, nacionalidad, entre otros motivos.

- Consecuentemente, consideró que no existía la violación al principio de igualdad y no discriminación, ya que, para ocupar un cargo en un ayuntamiento se debía ajustar a lo previsto en las disposiciones legales estatales que establecen los requisitos para ello, como aconteció en el Estado de Quintana Roo, en el artículo 136, fracción I, de su Constitución política.
- Finalmente, expresó que no era posible realizar el análisis propuesto por la actora respecto al artículo 136, fracción I, de la Constitución local, consistente en un estudio de ponderación y proporcionalidad ya que no se reconoce un derecho absoluto en ese ámbito y resultado inviable si se considera dicho requisito de elegibilidad como una restricción expresa.

#### **NOVENO. Argumentos del tercero interesado.**

39. El tercero interesado hace valer, en esencia, los siguientes argumentos para que subsista lo resuelto en la sentencia controvertida:

- La actora pasa por alto que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prevé diversos cargos públicos reservados para mexicanos por nacimiento y que no adquieran otra nacionalidad, como acontece en el Estado de Quintana Roo, en donde su Constitución

política en el artículo 136, exige que para ser miembro de un ayuntamiento se requiere ser mexicano por nacimiento.

- Conforme al artículo 32 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos el cual expresa las razones por las cuales aquellos cargos públicos son reservados para mexicanos por nacimiento, lo cual tiene su razón de ser debido a que el ejercicio de dichas funciones se relaciona con los intereses o el destino político de la nación en áreas estratégicas o prioritarias para el Estado.
- Lo anterior, acontece para los integrantes de los ayuntamientos en el Estado de Quintana Roo, en donde el legislador local conforme a su configuración legislativa determinó reservar dichos cargos solo para mexicanos por nacimiento.
- En el caso, no resulta discriminatorio ya que la normatividad controvertida se encuentra justificada, es objetiva y razonable.
- La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que no existen derechos humanos absolutos, que conforme al artículo 1º Constitucional, aquellos pueden restringirse válidamente en las condiciones que la misma ley fundamental establece, lo cual es acorde a lo establecido por el artículo 30 de la Convención Americana de los Derechos Humanos, al establecer que las restricciones del ejercicio de los derechos y libertades reconocidas en ésta no pueden aplicarse sino conforme a las leyes dictadas en razón del interés

general y de acuerdo al propósito para el cual han sido establecidas.

**DÉCIMO. Estudio de fondo.**

**Suplencia de la queja**

40. Previo al análisis de los argumentos expresados por la actora, cabe precisar que, al resolver un juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 23, párrafo 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, este órgano jurisdiccional debe suplir las deficiencias en que hubiere incurrido la parte actora al externar los conceptos de agravio, siempre y cuando estos puedan ser deducidos de los hechos narrados.

41. En consecuencia, se debe analizar cuidadosamente la demanda correspondiente, a fin de atender, en cada caso, a lo que quiso decir la demandante y no a lo que expresamente adujo, con la finalidad de determinar, con mayor grado de aproximación, su verdadera intención, ya que sólo de esta forma se puede lograr una correcta impartición de justicia en materia electoral.

42. El criterio precedente, reiteradamente sostenido por la Sala Superior, ha dado origen a la jurisprudencia identificada con el número 04/99, de rubro: **“MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ELECTORAL. EL RESOLUTOR DEBE INTERPRETAR EL OCURSO QUE LOS CONTENGA PARA**

**DETERMINAR LA VERDADERA INTENCIÓN DEL ACTOR”<sup>6</sup>.**

**Metodología de estudio**

43. En un primer momento examinará si fue correcto o no, por parte del Tribunal Electoral del Estado de Quintana Roo, de no realizar el estudio de test de proporcionalidad de la norma impugnada. Posteriormente, y en su caso, en plenitud de jurisdicción se realizará el control difuso de constitucionalidad y convencionalidad *ex officio* del artículo 136, fracción I, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo.

**Omisión de Efectuar el Test de proporcionalidad**

44. El artículo 133 de la Constitución federal reconoce el principio de supremacía constitucional. Dicho precepto señala:

Artículo 133. Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los Tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión.  
(...)

45. La Suprema Corte de Justicia de la Nación históricamente ha sostenido que la primera parte de este artículo también determina el lugar que los tratados internacionales ocupan dentro del sistema de fuentes del orden jurídico mexicano.

---

<sup>6</sup> Consultable en Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 3, Año 2000, página 17. Así como en la página electrónica de este Tribunal <http://portal.te.gob.mx/>.

46. Sin embargo, la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el diez de junio de dos mil once significó una forma diferente de entender el régimen constitucional en México.

47. Este cambio trascendental exige a todos los operadores jurídicos un minucioso análisis del texto constitucional, para determinar sus alcances y reinterpretar aquellas figuras e instituciones que resulten incompatibles o que puedan obstaculizar la aplicación y el desarrollo del modelo de justicia constitucional.

48. En este sentido, una de las principales aportaciones de la reforma constitucional es la creación de un conjunto de normas de derechos humanos, cuya fuente puede ser, indistintamente, la Constitución o un tratado internacional que prescriba normas que reconocen derechos humanos.

49. Los tres primeros párrafos del artículo primero constitucional, disponen lo siguiente:

Artículo 1º. En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

50. Como expresamente se dispuso en el artículo 1º constitucional, en México todas las personas son titulares tanto de los derechos humanos reconocidos en la Constitución como de los previstos en los tratados internacionales que sean ratificados por el Estado mexicano, lo que significa que, con motivo de la reforma constitucional, los derechos humanos reconocidos en las convenciones se han integrado expresamente a nuestro ordenamiento jurídico interno para ampliar el catálogo constitucional de derechos humanos, en el entendido de que cuando en la Constitución haya una restricción expresa al ejercicio de estos derechos, se deberá estar a lo que indica la norma constitucional.

51. En esta línea, partiendo de que las reformas constitucionales no alteraron el régimen constitucional de los tratados internacionales en general –con independencia de su materia– se puede concluir que lo único que se modificó fue el régimen constitucional de las normas internacionales de derechos humanos, las cuales se integraron al parámetro de control de regularidad cuya fuente es la propia Constitución.

52. A partir de estos antecedentes, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió, en un primer momento, el expediente varios 912/2010, por el que se estableció que el artículo 1º constitucional debe leerse e interpretarse de manera conjunta con lo que dispone el artículo 133 de la Constitución, de forma que los jueces prefieran “los derechos humanos contenidos en la Constitución y en los tratados internacionales, aun a pesar de

las disposiciones en contrario establecidas en cualquier norma inferior”.

53. Asimismo, en dicho precedente se sostuvo que el parámetro de análisis de este tipo de control (constitucional y convencional) **que deberán ejercer todos los jueces del país**, se integra por los siguientes:

- I. Los derechos humanos contenidos en la Constitución y en los tratados internacionales en los que el Estado mexicano sea parte;
- II. La jurisprudencia del Poder Judicial de la Federación;
- III. Los criterios vinculantes de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y los criterios orientadores de la jurisprudencia y precedentes de dicho tribunal internacional.

54. Así, se concluyó que los jueces nacionales *“deben inicialmente observar los derechos humanos establecidos en la Constitución mexicana y en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte, así como los criterios emitidos por el Poder Judicial de la Federación y de la Corte Interamericana para evaluar si existe alguno que resulte más favorecedor y procure una protección más amplia del derecho que se pretende proteger”*.

55. En la especie, el argumento toral de la actora consiste en que la autoridad responsable debió aplicar el test de proporcionalidad, con el que se hubiese percatado que la restricción que establece el artículo 136, fracción I, de la Constitución local, no es acorde con la Constitución Federal y

Tratados Internacionales, por el contrario, resulta violatoria de los derechos humanos de igualdad, discriminación y el derecho al voto pasivo, por tanto, debió inaplicar la porción normativa antes citada y potenciar los derechos fundamentales descritos en el artículo 1º Constitucional.

56. A juicio de esta Sala Regional, el motivo de disenso planteado por la actora es **sustancialmente fundado** y suficiente para revocar la sentencia impugnada, dado que la responsable se encontraba obligada a realizar el estudio solicitado en atención al artículo 1º Constitucional.

57. El argumento principal del Tribunal local para no realizar el test de proporcionalidad respecto al artículo 136, fracción I, de la Constitución Política, consistió en lo siguiente:

(...)

no es dable realizar el análisis que la actora propone respecto al artículo 136, fracción I, de la Constitución en los términos solicitados esto es, efectuar un estudio de ponderación y proporcionalidad entre los derechos reconocidos en el marco convencional, pues no se reconoce un derecho absoluto en ese ámbito e inviable si se considera dicho requisito de elegibilidad como una restricción expresa; por lo tanto debe prevalecer lo dispuesto en la Constitución local, con relación al requisito de elegibilidad determinado por el constituyente, quien en el ámbito de su libertad de configuración legislativa lo determinó de ese modo<sup>7</sup>.

58. Esta Sala Regional considera que el razonamiento esgrimido por la responsable para no realizar el estudio de constitucionalidad solicitado es incorrecto, ya que el análisis constitucional no es potestativo de la autoridad, y por el contrario, sí debe hacerse de oficio, tal y como lo establece la

---

<sup>7</sup> Foja 31 de la resolución combatida.

tesis emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación de rubro: **“CONTROL DE CONVENCIONALIDAD EX OFFICIO EN UN MODELO DE CONTROL DIFUSO DE CONVENCIONALIDAD”**<sup>8</sup>.

59. Lo anterior, porque de conformidad con lo previsto en el artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, todas las autoridades del país, dentro del ámbito de sus competencias, se encuentran obligadas a velar no sólo por los derechos humanos contenidos en la Constitución federal, sino también por aquellos contenidos en los instrumentos internacionales celebrados por el Estado mexicano, adoptando la interpretación más favorable al derecho humano que se trate, lo que se conoce en la doctrina como principio *pro persona*.

60. Estos mandatos contenidos en el artículo 1º constitucional, reformado mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el diez de junio de dos mil once, deben interpretarse junto con lo establecido por el diverso 133 para determinar el marco dentro del que debe realizarse el control de convencionalidad *ex officio* en materia de derechos humanos a cargo del Poder Judicial, el que deberá adecuarse al modelo de control de constitucionalidad existente en nuestro país.

61. Es en la función jurisdiccional, como está indicado en la última parte del artículo 133, en relación con el artículo 1º constitucional, en donde los jueces están obligados a preferir

---

<sup>8</sup> Tesis P./J. 73/99 y P./J. 74/99, semanario judicial de la federación y su gaceta, novena época, tomo X, agosto de 1999, páginas 18 y 5, respectivamente; número de registro: 160589, visible en <https://sjf.scjn.gob.mx/iusElectoral/paginas/tesis.aspx>

los derechos humanos contenidos en la Constitución y en los tratados internacionales, aun a pesar de las disposiciones en contrario que se encuentren en cualquier norma inferior.

62. Si bien, los jueces no pueden hacer una declaración general sobre la invalidez o expulsar del orden jurídico las normas que consideren contrarias a los derechos humanos contenidos en la Constitución y en los tratados (como sí sucede en las vías de control directas establecidas expresamente en los artículos 103, 105 y 107 de la Constitución), sí están obligados a dejar de aplicar las normas inferiores dando preferencia a las contenidas en la Constitución y en los tratados en la materia.

63. Conforme con lo anterior, al resultar **fundado** el agravio en análisis se hace innecesario pronunciarse sobre el resto de las manifestaciones expuestas por la actora.

64. Dicha omisión llevaría, en situaciones ordinarias, a ordenar al Tribunal responsable a que dicte una nueva sentencia en la que analice el motivo de disenso, sin embargo, en el caso el acto impugnado tiene relación con el proceso electoral local que se encuentra en curso en el Estado de Quintana Roo, esta Sala Regional estudiará en **plenitud de jurisdicción** el planteamiento formulado por la actora en el juicio local, ello en términos de lo dispuesto en el artículo 6, numeral 3, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

**Plenitud de jurisdicción.**

65. Los agravios de la actora son **sustancialmente fundados** debido a que la porción normativa “*por nacimiento*”, prevista en la fracción I, del artículo 136, de la Constitución Política del Estado de Quintana Roo, restringe desproporcionalmente el derecho a ser votado, discriminando injustificadamente a los ciudadanos mexicanos por naturalización.

**Marco normativo de regularidad constitucional y convencional.**

**Igualdad y no discriminación**

66. El principio de igualdad y no discriminación se encuentra previsto en el artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, precepto que textualmente establece:

Artículo 1o.- En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

Está prohibida la esclavitud en los Estados Unidos Mexicanos. Los esclavos del extranjero que entren al territorio nacional alcanzarán, por este solo hecho, su libertad y la protección de las leyes.

Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

67. De dicho precepto constitucional se desprende que todo individuo gozará ampliamente de los derechos humanos, así como de las garantías para su protección que el ordenamiento constitucional le otorga y que éstas no podrán restringirse, ni suspenderse, salvo en los casos y con las condiciones que en ella se establecen. Así mismo, que tal precepto, contiene un mandato hacia las autoridades para que se abstengan de emitir, en sus actos, diferencias entre los gobernados, por cualquiera de las razones que se encuentran enunciadas en dicho artículo, lo que constituye el *principio de igualdad* que debe imperar entre los gobernados.

68. Al respecto, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha señalado que el derecho humano a la igualdad jurídica ha sido tradicionalmente interpretado y configurado en el ordenamiento jurídico mexicano a partir de dos principios: el de igualdad ante la ley y el de igualdad en la ley (los cuales se han identificado como igualdad en sentido formal o de derecho).

69. El primer principio obliga, por un lado, a que las normas jurídicas sean aplicadas de modo uniforme a todas las

personas que se encuentren en una misma situación y, a su vez, a que los órganos materialmente jurisdiccionales no puedan modificar arbitrariamente sus decisiones en casos que compartan la misma *litis*, salvo cuando consideren que deben apartarse de sus precedentes, momento en el que deberán ofrecer una fundamentación y motivación razonable y suficiente.

70. Por lo que hace al segundo principio, opera frente a la autoridad materialmente legislativa y tiene como objetivo el control del contenido de la norma jurídica a fin de evitar diferencias legislativas sin justificación constitucional o violatorias del principio de proporcionalidad en sentido amplio.

71. No obstante lo anterior, debe destacarse que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no es omisa a las desigualdades sociales, por lo que contiene diversas protecciones jurídicas a favor de grupos sujetos de vulnerabilidad, a través, por ejemplo, de manifestaciones específicas del principio de igualdad, tales como la que existe entre el varón y la mujer (artículo 4º, párrafo primero) y la salvaguarda de la pluriculturalidad de los pueblos indígenas de manera equitativa (artículo 2º, apartado B).

72. El anterior razonamiento, corresponde a la jurisprudencia de nuestro Alto Tribunal, de rubro: **“DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD JURÍDICA. RECONOCIMIENTO**

**DE SU DIMENSIÓN SUSTANTIVA O DE HECHO EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO MEXICANO”<sup>9</sup>.**

73. A su vez, la propia Primera Sala, al emitir la jurisprudencia de rubro: **“DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD JURÍDICA. SU ÁMBITO MATERIAL DE VALIDEZ A PARTIR DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 10 DE JUNIO DE 2011”<sup>10</sup>**, señaló que el artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al establecer que todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en el propio texto constitucional y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, modificó sustancialmente el contenido de los derechos protegidos constitucionalmente, incluido el de igualdad, el cual es un principio adjetivo que se predica siempre de algo y que, por tanto, se define y actualiza progresivamente a través del tiempo y a la luz de una multiplicidad de factores sociales, culturales, económicos, políticos, entre otros.

74. Consecuentemente, si bien es cierto que el concepto jurídico de igualdad desde un punto de vista abstracto se encontraba presente desde antes de dicha reforma constitucional, también lo es que sus condiciones de aplicación y supuestos de protección se han ampliado

---

<sup>9</sup> Tesis: 1a./J. 125/2017 (10a.) semanario judicial de la federación, libro 49, diciembre de dos mil diecisiete, tomo I, número de registro: 2015679, visible en <https://sjf.scjn.gob.mx/iusElectoral/paginas/tesis.aspx>

<sup>10</sup> Tesis: 1a./J. 124/2017 (10a.), semanario judicial de la federación, libro 49, diciembre de dos mil diecisiete, tomo I, número de registro: 2015680, visible en <https://sjf.scjn.gob.mx/iusElectoral/paginas/tesis.aspx>.

significativamente con el contenido de los tratados internacionales.

75. De ahí que, a partir de la citada reforma, cuando se alegue una violación al principio de igualdad jurídica, el juzgador no puede desdeñar el texto de los tratados internacionales que hacen referencia a la igualdad y a la prohibición de discriminación, sino que debe efectuar el escrutinio de constitucionalidad correspondiente teniendo como ámbito material de validez a la Constitución y a los diferentes tratados ratificados por México, máxime cuando ese análisis ha sido solicitado por el quejoso.

76. Por su parte, la Segunda Sala de la Corte estableció que, de los artículos 1º, párrafo tercero, y 4º, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se advierte que la no discriminación es una verdadera garantía individual, consistente en el derecho subjetivo público del gobernado de ser tratado en la misma forma que todos los demás y el correlativo deber jurídico de la autoridad de garantizar un trato idéntico a todas las personas ubicadas en las mismas circunstancias.

77. Ahora bien, conforme a tales preceptos, en la nación mexicana está prohibido todo tipo de discriminación que atente contra la dignidad humana, anule o menoscabe los derechos y libertades del varón y la mujer, por ello, deben gozar de los mismos derechos y la igualdad de oportunidades para ejercer las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural, civil o en cualquier otra.

78. El anterior criterio se encuentra en la tesis de rubro: **“GARANTÍA DE NO DISCRIMINACIÓN. SU PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL”**<sup>11</sup>.

79. A su vez, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que el principio de igualdad y no discriminación permea todo el ordenamiento jurídico. Cualquier tratamiento que resulte discriminatorio respecto del ejercicio de cualquiera de los derechos reconocidos en la Constitución es, *per se*, incompatible con ésta.

80. Sin embargo, es importante recordar que no toda diferencia en el trato hacia una persona o grupo de personas es discriminatoria, siendo jurídicamente diferentes la distinción y la discriminación, ya que la primera constituye una diferencia razonable y objetiva, mientras que la segunda constituye una diferencia arbitraria que redundaría en detrimento de los derechos humanos.

81. En igual sentido, la Constitución no prohíbe el uso de categorías sospechosas, sino su utilización de forma injustificada.

82. No se debe perder de vista, además, que la discriminación tiene como notoria característica que el trato diferente afecte el ejercicio de un derecho humano.

83. El escrutinio estricto de las distinciones basadas en las categorías sospechosas garantiza que sólo serán

---

<sup>11</sup>Tesis 2a. CXVI/2007, semanario judicial de la federación y su gaceta, tomo XXVI, agosto de dos mil siete, número de registro: 171756, visible en <https://sjf.scjn.gob.mx/iusElectoral/paginas/tesis.aspx>.

constitucionales aquellas que tengan una justificación muy robusta.

84. El anterior criterio se encuentra inmerso en la jurisprudencia que lleva por rubro: **“PRINCIPIO DE IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN. ALGUNOS ELEMENTOS QUE INTEGRAN EL PARÁMETRO GENERAL”**<sup>12</sup>.

85. En el ámbito internacional, la Declaración Universal de Derechos Humanos refiere:

Artículo 1.

Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos y, dotados como están de razón y conciencia, deben comportarse fraternalmente los unos con los otros.

Artículo 2.

Toda persona tiene todos los derechos y libertades proclamados en esta Declaración, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición. Además, no se hará distinción alguna fundada en la condición política, jurídica o internacional del país o territorio de cuya jurisdicción dependa una persona, tanto si se trata de un país independiente, como de un territorio bajo administración fiduciaria, no autónomo o sometido a cualquier otra limitación de soberanía.

(...)

Artículo 7.

Todos son iguales ante la ley y tienen, sin distinción, derecho a igual protección de la ley. Todos tienen derecho a igual protección contra toda discriminación que infrinja esta Declaración y contra toda provocación a tal discriminación.

---

<sup>12</sup> P./J. 9/2016 (10a.), gaceta del semanario judicial de la federación, libro 34, septiembre de dos mil dieciséis, tomo I, número de registro: 2012594, visible en <https://sjf.scjn.gob.mx/iusElectoral/paginas/tesis.aspx>.

(...)

**86.** Por otro lado, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos prevé:

(...)

Artículo 3

Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a garantizar a hombres y mujeres la igualdad en el goce de todos los derechos civiles y políticos enunciados en el presente Pacto.

(...)

**87.** Asimismo, la Convención Americana de Derechos Humanos establece:

(...)

Artículo 24. Igualdad ante la Ley

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

(...)

**88.** La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha establecido, en la Opinión Consultiva OC-4/84, relacionada con la naturalización solicitada por el Gobierno de Costa Rica<sup>13</sup>, que:

(...)

55. La noción de igualdad se desprende directamente de la unidad de naturaleza del género humano y es inseparable de la dignidad esencial de la persona, frente a la cual es incompatible toda situación que, por considerar superior a un determinado grupo, conduzca a tratarlo con privilegio; o que, a la inversa, por considerarlo inferior, lo trate con hostilidad o de cualquier forma lo discrimine del goce de derechos que sí

---

<sup>13</sup> Del diecinueve de enero de mil novecientos ochenta y cuatro, propuesta de modificación a la Constitución Política de Costa Rica.

se reconocen a quienes no se consideran incursos en tal situación de inferioridad. No es admisible crear diferencias de tratamiento entre seres humanos que no se correspondan con su única e idéntica naturaleza.

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

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

58. Si bien no puede desconocerse que las circunstancias de hecho pueden hacer más o menos difícil apreciar si se está o no en presencia de una situación como la descrita en el párrafo anterior, es también cierto que, partiendo de la base de la esencial unidad de la dignidad del ser humano, es posible apreciar circunstancias en que los imperativos del bien común puedan justificar un mayor o menor grado de

distinciones que no se aparten de las consideraciones precedentes. Se trata de valores que adquieren dimensiones concretas a la luz de la realidad en que están llamados a materializarse y que dejan un cierto margen de apreciación para la expresión que deben asumir en cada caso.

(...)

**89.** Aunado a ello, la propia Corte Interamericana manifestó, en el caso *Yatama Vs. Nicaragua*<sup>14</sup>, lo siguiente:

(...)

184. El principio de la protección igualitaria y efectiva de la ley y de la no discriminación constituye un dato sobresaliente en el sistema tutelar de los derechos humanos consagrado en muchos instrumentos internacionales y desarrollado por la doctrina y jurisprudencia internacionales. En la actual etapa de la evolución del derecho internacional, el principio fundamental de igualdad y no discriminación ha ingresado en el dominio del *jus cogens*. Sobre él descansa el andamiaje jurídico del orden público nacional e internacional y permea todo el ordenamiento jurídico.

185. Ese principio posee un carácter fundamental para la salvaguardia de los derechos humanos tanto en el derecho internacional como en el interno; se trata de un principio de derecho imperativo. Por consiguiente, los Estados tienen la obligación de no introducir en su ordenamiento jurídico regulaciones discriminatorias, eliminar las regulaciones de carácter discriminatorio, combatir las prácticas de este carácter y establecer normas y otras medidas que reconozcan y aseguren la efectiva igualdad ante la ley de todas las personas. Es discriminatoria una distinción que carezca de justificación objetiva y razonable.

186. El artículo 24 de la Convención Americana prohíbe la discriminación de derecho o de hecho, no sólo en cuanto a los derechos consagrados en dicho tratado, sino en lo que respecta a todas las leyes que apruebe el Estado y a su aplicación. Es decir, no se limita a reiterar lo dispuesto en el artículo 1.1 de la misma, respecto de la obligación de los Estados de respetar y garantizar, sin discriminación, los derechos reconocidos en dicho tratado, sino consagra un derecho que también acarrea obligaciones al Estado de respetar y garantizar el principio de igualdad y no discriminación en la salvaguardia de otros derechos y en toda la legislación interna que apruebe.

---

<sup>14</sup> Sentencia de 23 de junio de 2005 (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas).

(...)

### **Derecho a ser votado**

90. Al respecto, el artículo 35, fracción II, de la Constitución federal establece que es derecho de los ciudadanos el ser votado para todos los cargos de elección popular, teniendo las calidades que establezca la ley. El derecho de solicitar el registro de candidatos ante la autoridad electoral corresponde a los partidos políticos, así como a los ciudadanos que soliciten su registro de manera independiente y cumplan con los requisitos, condiciones y términos que determine la legislación.

91. La Sala Superior de este Tribunal Electoral, por cuanto a este derecho, ha precisado, en la tesis II/2014, de rubro: **“DERECHO A SER VOTADO. LA REGULACIÓN NORMATIVA DE LAS RESTRICCIONES DEBE SER CONFORME CON LOS PRINCIPIOS DE PROPORCIONALIDAD Y RAZONABILIDAD (CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE TABASCO)”**<sup>15</sup>, que la configuración legal del ejercicio del derecho político-electoral a ser votado, cuyo fundamento se encuentra en los artículos 35, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 25, incisos b y c, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y 23, incisos b y c, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, corresponde al legislador ordinario y a las legislaturas locales, al contar con facultades para establecer las calidades, requisitos, circunstancias o condiciones que

---

<sup>15</sup> Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 7, Número 14, 2014, páginas 46 y 47.

cumplan los principios de razonabilidad y proporcionalidad, lo que significa que en las disposiciones normativas donde se regulen deben emplearse términos concretos, precisos y acotados a fin de brindar mayor especificación de los supuestos previstos y evitar restricciones excesivas.

### **Derecho de nacionalidad**

92. La nacionalidad representa el lazo jurídico que une a los individuos con el Estado y los hace sujetos del mismo, derivando así diversas implicaciones, al generar derechos y deberes correlativos o recíprocos, es decir, se trata de un vínculo jurídico-político de fidelidad y compromiso entre el individuo y un determinado país; a través de dicho vínculo el individuo se integra.

93. Destacando que toda persona tiene derecho a una nacionalidad, ya sea en forma originaria o bien, derivada o adquirida; así, se ha reconocido internacionalmente que corresponde a la soberanía de cada Estado regular quiénes son sus nacionales, como también en lo relativo al ingreso y permanencia de los extranjeros en su territorio, aspecto que comprende que un Estado contemple la posibilidad de que un extranjero adquiera la nacionalidad por naturalización, y la permisión o no de la doble o múltiple nacionalidad y su regulación.

94. En el caso de México, los artículos 30 al 38 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, disponen:

Título I

(...)

**CAPÍTULO II  
DE LOS MEXICANOS**

“ARTÍCULO 30.- La nacionalidad mexicana se adquiere por nacimiento o por naturalización:

A. Son mexicanos por nacimiento:

I. Los que nazcan en territorio de la República, sea cual fuere la nacionalidad de sus padres.

II. Los que nazcan en el extranjero, hijos de padres mexicanos nacidos en territorio nacional, de padre mexicano nacido en territorio nacional o de madre mexicana nacida en territorio nacional.

III. Los que nazcan en el extranjero, hijos de padres mexicanos por naturalización, de padre mexicano por naturalización, o de madre mexicana por naturalización; y

IV. Los que nazcan a bordo de embarcaciones o aeronaves mexicanas, sean de guerra o mercantes.

B. Son mexicanos por naturalización:

I. Los extranjeros que obtengan de la Secretaría de Relaciones carta de naturalización.

II. La mujer o el varón extranjeros que contraigan matrimonio con varón o mujer mexicanos, que tengan o establezcan su domicilio dentro del territorio nacional y cumplan con los demás requisitos que al efecto señale la ley.

ARTÍCULO 31. Son obligaciones de los mexicanos:

I. Hacer que sus hijos o pupilos concurren a las escuelas públicas o privadas, para obtener la educación preescolar, primaria, secundaria, media superior y reciban la militar, en los términos que establezca la ley.

II. Asistir en los días y horas designados por el Ayuntamiento del lugar en que residan, para recibir instrucción cívica y militar que los mantenga aptos en el ejercicio de los derechos de ciudadano, diestros en el manejo de las armas, y conocedores de la disciplina militar.

III. Alistarse y servir en la Guardia Nacional, conforme a la ley orgánica respectiva, para asegurar y defender la independencia, el territorio, el honor, los derechos e intereses de la Patria, así como la tranquilidad y el orden interior; y

IV. Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como de los Estados, de la Ciudad de México y del Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.

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

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

(...)

#### CAPÍTULO IV DE LOS CIUDADANOS MEXICANOS

ARTÍCULO 34. Son ciudadanos de la República los varones y mujeres que, teniendo la calidad de mexicanos, reúnan, además, los siguientes requisitos:

- I. Haber cumplido 18 años, y
- II. Tener un modo honesto de vivir.

ARTÍCULO 36. Son obligaciones del ciudadano de la República:

- I. Inscribirse en el catastro de la municipalidad, manifestando la propiedad que el mismo ciudadano tenga, la industria, profesión o trabajo de que subsista; así como también inscribirse en el Registro Nacional de Ciudadanos, en los términos que determinen las leyes.

La organización y funcionamiento permanente del Registro Nacional de Ciudadanos y la expedición del documento que acredite la ciudadanía mexicana son servicios de interés público, y por tanto, responsabilidad que corresponde al Estado y a los ciudadanos en los términos que establezca la ley,

- II. Alistarse en la Guardia Nacional;
- III. Votar en las elecciones y en las consultas populares, en los términos que señale la ley;
- IV. Desempeñar los cargos de elección popular de la Federación o de las entidades federativas, que en ningún caso serán gratuitos; y
- V. Desempeñar los cargos concejiles del municipio donde resida, las funciones electorales y la de jurado.

**ARTÍCULO 37.**

A) Ningún mexicano por nacimiento podrá ser privado de su nacionalidad.

B) La nacionalidad mexicana por naturalización se perderá en los siguientes casos:

I. Por adquisición voluntaria de una nacionalidad extranjera, por hacerse pasar en cualquier instrumento público como extranjero, por usar un pasaporte extranjero, o por aceptar o usar títulos nobiliarios que impliquen sumisión a un Estado extranjero, y

II. Por residir durante cinco años continuos en el extranjero.

C) La ciudadanía mexicana se pierde:

I. Por aceptar o usar títulos nobiliarios de gobiernos extranjeros;

II. Por prestar voluntariamente servicios o funciones oficiales a un gobierno extranjero, sin permiso del Ejecutivo Federal;

III. Por aceptar o usar condecoraciones extranjeras sin permiso del Ejecutivo Federal.

El Presidente de la República, los senadores y diputados al Congreso de la Unión y los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación podrán libremente aceptar y usar condecoraciones extranjeras;

IV. Por admitir del gobierno de otro país títulos o funciones sin previo permiso del Ejecutivo Federal, exceptuando los títulos literarios, científicos o humanitarios que pueden aceptarse libremente;

V. Por ayudar, en contra de la Nación, a un extranjero, o a un gobierno extranjero, en cualquier reclamación diplomática o ante un tribunal internacional, y

VI. En los demás casos que fijan las leyes.

ARTÍCULO 38. Los derechos o prerrogativas de los ciudadanos se suspenden:

I. Por falta de cumplimiento, sin causa justificada, de cualquiera de las obligaciones que impone el artículo 36. Esta suspensión durará un año y se impondrá además de las otras penas que por el mismo hecho señalare la ley;

II. Por estar sujeto a un proceso criminal por delito que merezca pena corporal, a contar desde la fecha del auto de formal prisión;

III. Durante la extinción de una pena corporal;

IV. Por vagancia o ebriedad consuetudinaria, declarada en los términos que prevengan las leyes;

V. Por estar prófugo de la justicia, desde que se dicte la orden de aprehensión hasta que prescriba la acción penal; y

VI. Por sentencia ejecutoria que imponga como pena esa suspensión.

La ley fijará los casos en que se pierden, y los demás en que se suspenden los derechos del ciudadano, y la manera de hacer la rehabilitación.

(...)

95. Como se advierte de los numerales transcritos, conforme a la norma fundamental, la nacionalidad mexicana podrá adquirirse por nacimiento o por naturalización, es decir, nuestro sistema contempla la nacionalidad mexicana originaria y derivada. La primera, contenida en el apartado A del artículo 30 constitucional, a través de los sistemas de *ius soli* –derecho de suelo–, y de *ius sanguini* –derecho de sangre–, esto es, la nacionalidad en razón del lugar del

nacimiento y en razón de la de los padres o de alguno de ellos, respectivamente.

**96.** Por su parte, la nacionalidad derivada o adquirida, denominada en nuestra norma fundamental por naturalización, conforme al apartado B del citado artículo 30 constitucional, en palabras de la Suprema Corte de Justicia de la Nación<sup>16</sup>:

...es aquella que se adquiere u obtiene por voluntad de una persona, constituyendo un acto soberano del Estado que otorga la nacionalidad, acogiendo al individuo como parte de su pueblo, una vez que se surten los requisitos que el propio Estado, en ejercicio de dicha soberanía, establece para tal efecto.

**97.** En dicho artículo se señala que son mexicanos por naturalización: los extranjeros que obtengan de la Secretaría de Relaciones la carta de naturalización y la mujer o el varón extranjero que contraigan matrimonio con varón o con mujer mexicano, que tengan o establezcan su domicilio dentro del territorio nacional y reúnan los requisitos establecidos en la ley relativa.

**98.** Entre los requisitos que dicha ley exige para otorgar la nacionalidad por naturalización se requiere la renuncia de la nacionalidad que se detente, elemento que importa tener presente en el caso.

**99.** Asimismo, destacan, los derechos y obligaciones de quienes son considerados mexicanos, (por nacimiento o naturalización) y lo relativo a la ciudadanía mexicana cuyo

---

<sup>16</sup> [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5198633&fecha=24/06/2011](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5198633&fecha=24/06/2011).

presupuesto necesariamente es contar con la nacionalidad mexicana.

**100.** El texto vigente de los artículos 30, 32 y 37 Constitucionales, tiene su origen en la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación, el veinte de marzo de mil novecientos noventa y siete, siendo relevante referir las partes conducentes de dicho procedimiento de reforma<sup>17</sup>:

### **EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

En ejercicio de la facultad que al Presidente de la República confiere el artículo 71, fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, me permito someter a consideración de esa honorable Soberanía el reformar los artículos 30, 32 y 37 de nuestra Ley Fundamental.

La reforma constitucional propuesta tiene por objeto la no pérdida de la nacionalidad mexicana, independientemente de que se adopte alguna otra nacionalidad o ciudadanía. Con esta medida, se pretende que quienes opten por alguna nacionalidad distinta a la mexicana, puedan ejercer plenamente sus derechos en su lugar de residencia, en igualdad de circunstancias respecto a los nacionales del lugar.

Esta reforma constitucional se ve motivada por el hecho de que un número importante de mexicanos que reside en el extranjero, se ve desfavorecido frente a los nacionales de otros países cuyas legislaciones consagran la no pérdida de su nacionalidad. De esta manera, México ajustaría su legislación a una práctica crecientemente utilizada en la comunidad internacional y, con ello, daría pie para que sus nacionales defiendan de mejor manera sus intereses donde residen, sin menoscabo de conservar su nacionalidad mexicana.

Cabe destacar que es una característica del migrante mexicano, mantener vivo el apego a sus raíces, su cultura, sus valores y tradiciones nacionales. Además de la restricción constitucional vigente de pérdida de la nacionalidad, ese mismo apego les conduce a que no busquen la adopción de otra nacionalidad, aunque así lo

---

<sup>17</sup> La transcripción se tomó de la página electrónica de la Cámara de Diputados <http://www.diputados.gob.mx>.

aconsejen sus intereses, ya sean laborales, ciudadanos, de bienestar familiar o de otra índole en el país donde residen. Se daría así con esta reforma un importante estímulo para quienes han vivido en el exterior, toda vez que se eliminarían los obstáculos jurídicos para que después de haber emigrado puedan repatriarse a nuestro país.

(...)

Para proponer este cambio, se tuvieron en cuenta los resultados y las conclusiones de una serie de foros y mesas redondas que realizaron las Cámaras de Diputados y de Senadores, en los que han participado los sectores académico, político, social, cultural y de representantes de mexicanos en el exterior.

Esta reforma constitucional, que se realizaría en ejercicio de la facultad soberana del Estado mexicano, tanto de identificar y determinar quiénes son sus nacionales, como de establecer los supuestos legales que permitan preservar la nacionalidad mexicana, tiene como objetivo establecer la no pérdida de la nacionalidad mexicana por nacimiento, independientemente de que se adopte otra nacionalidad o ciudadanía.

En virtud de lo anterior, desaparecerían las causales de pérdida de nacionalidad mexicana por nacimiento señaladas en el apartado A del artículo 37 constitucional, salvo en circunstancias excepcionales exclusivamente aplicables a personas naturalizadas mexicanas.

Se cuida en todo momento que los mexicanos continúen manteniendo lazos con nuestro país. Para lograr ese objetivo, se establece una nueva modalidad en el artículo 30 respecto a la transmisión de la nacionalidad, a los que nazcan en el extranjero, hijos de mexicanos nacidos en territorio nacional, así como a los que nazcan en el extranjero, hijos de mexicanos por naturalización.

Por otra parte, se mantienen y fortalecen, tanto en el artículo 30 como en lo relativo a los extranjeros que contraen matrimonio, como en el artículo 37, en lo relativo a la pérdida de la nacionalidad, criterios específicos para asegurar que los mexicanos por naturalización, acrediten plenamente un vínculo efectivo con el país y una voluntad real de ser mexicanos.

De igual manera, se agrega un nuevo párrafo, en el artículo 32, para que aquellos mexicanos por nacimiento, que posean otra nacionalidad, al ejercer sus derechos y cumplir sus obligaciones derivados de la legislación mexicana,

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

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

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

(...)

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

(...)"

101. Como se advierte, la reforma efectuada, al artículo 32 Constitucional, entre otros, estableció que **diversos cargos se reservan a quienes sean mexicanos por nacimiento, con el objeto de preservar y salvaguardar la identidad y seguridad nacionales**; así, se prevé, además, que en las leyes del Congreso de la Unión deberán señalarse expresamente los cargos respecto de los cuales opere dicha reserva, lo que derivó que múltiples leyes secundarias se ajustaran a aquélla.

102. Por su parte, la Ley de Nacionalidad vigente<sup>18</sup>, de acuerdo con su numeral 1º, prevé, en lo que interesa:

(...)

ARTÍCULO 2. Para los efectos de esta Ley, se entenderá por:

(...)

III. Carta de naturalización: Instrumento jurídico por el cual se acredita el otorgamiento de la nacionalidad mexicana los extranjeros; y

(...)

ARTÍCULO 3. Son documentos probatorios de la nacionalidad mexicana, cualquiera de los siguientes:

(...)

III. La carta de naturalización;

(...)

ARTÍCULO 15. En los términos del párrafo segundo del artículo 32 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cuando el ejercicio de algún cargo o función se reserve a quien tenga la calidad de mexicano por nacimiento y no haya adquirido otra nacionalidad, será necesario que la disposición aplicable así lo señale expresamente.

ARTÍCULO 16. Los mexicanos por nacimiento a los que otro Estado considere como sus nacionales, deberán presentar el certificado de nacionalidad mexicana, cuando pretendan acceder al ejercicio de algún cargo o función para el que se requiera ser mexicano por nacimiento y que no adquieran otra nacionalidad. Al efecto, las autoridades correspondientes deberán exigir a los interesados la presentación de dicho certificado.

En el caso de que durante el desempeño de su cargo o función adquieran otra nacionalidad, cesarán inmediatamente en sus funciones.”

(...)

---

<sup>18</sup> La cual es reglamentaria de los artículos 30, 32 y 37, apartados A y B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en enero de mil novecientos noventa y ocho.

**CAPÍTULO III  
DE LA NACIONALIDAD MEXICANA POR  
NATURALIZACIÓN**

ARTÍCULO 19. El extranjero que pretenda naturalizarse mexicano deberá:

I. Presentar solicitud a la Secretaría en la que manifieste su voluntad de adquirir la nacionalidad mexicana;

II. Formular las renunciaciones y protesta a que se refiere el artículo 17 de este ordenamiento;

La Secretaría no podrá exigir que se formulen tales renunciaciones y protestas sino hasta que se haya tomado la decisión de otorgar la nacionalidad al solicitante. La carta de naturalización se otorgará una vez que se compruebe que éstas se han verificado.

III. Probar que sabe hablar español, conoce la historia del país y está integrado a la cultura nacional; y

IV. Acreditar que ha residido en territorio nacional por el plazo que corresponda conforme al artículo 20 de esta Ley.

Para el correcto cumplimiento de los requisitos a que se refiere este artículo, se estará a lo dispuesto en el reglamento de esta Ley.

ARTÍCULO 20. El extranjero que pretenda naturalizarse mexicano deberá acreditar que ha residido en territorio nacional cuando menos durante los últimos cinco años inmediatos anteriores a la fecha de su solicitud, salvo lo dispuesto en las fracciones siguientes:

I. Bastará una residencia de dos años inmediatamente anteriores a la fecha de la solicitud cuando el interesado:

a) Sea descendiente en línea recta de un mexicano por nacimiento;

b) Tenga hijos mexicanos por nacimiento;

c) Sea originario de un país latinoamericano o de la Península Ibérica, o

d) A juicio de la Secretaría, haya prestado servicios o realizado obras destacadas en materia cultural, social, científica, técnica, artística, deportiva o empresarial que

beneficien a la Nación. En casos excepcionales, a juicio del Titular del Ejecutivo Federal, no será necesario que el extranjero acredite la residencia en el territorio nacional a que se refiere esta fracción.

II. La mujer o varón extranjeros que contraigan matrimonio con varón o mujer mexicanos, deberán acreditar que han residido y vivido de consuno en el domicilio conyugal establecido en territorio nacional, durante los dos años inmediatamente anteriores a la fecha de la solicitud.

No será necesario que el domicilio conyugal se establezca en territorio nacional, cuando el cónyuge mexicano radique en el extranjero por encargo o comisión del Gobierno Mexicano.

En el caso de matrimonios celebrados entre extranjeros, la adquisición de la nacionalidad mexicana por uno de los cónyuges con posterioridad al matrimonio permitirá al otro obtener dicha nacionalidad, siempre que reúna los requisitos que exige esta fracción, y

III. Bastará una residencia de un año inmediato anterior a la solicitud, en el caso de adoptados, así como de menores descendientes hasta segundo grado, sujetos a la patria potestad de mexicanos.

Si los que ejercen la patria potestad no hubieren solicitado la naturalización de sus adoptados o de los menores, éstos podrán hacerlo dentro del año siguiente contado a partir de su mayoría de edad, en los términos de esa fracción.

La Carta de Naturalización producirá sus efectos al día siguiente de su expedición.”

**103.** Se advierte, que la Ley de Nacionalidad prevé el procedimiento y los requisitos para obtener la nacionalidad mexicana por naturalización; siendo relevante que se deberán formular las renunciaciones y protesta a que se refiere el artículo 17 de dicho ordenamiento, esto es, el interesado deberá renunciar, en forma expresa, a la nacionalidad que le sea atribuida de origen, a toda sumisión, obediencia y fidelidad a cualquier Estado extranjero, especialmente la de

aquel que le atribuya la otra nacionalidad, a toda protección extraña a las leyes y autoridades mexicanas y a todo derecho que los tratados o convenciones internacionales concedan a los extranjeros.

**104.** Asimismo, deberá prestar adhesión, obediencia y acatamiento a las leyes y autoridades mexicanas y abstenerse de realizar cualquier conducta que implique sumisión a un Estado extranjero; así también, deberá probar que sabe hablar español, conoce la historia del país y está integrado a la cultura nacional, y acreditar cierto tiempo de residencia, según los casos o supuestos que la propia legislación prevé.

**105.** Al efecto, en el artículo 15 del Reglamento de la Ley de Nacionalidad, publicado en el Diario Oficial de la Federación de diecisiete de junio de dos mil nueve, se prevé que:

“ARTICULO 15. Todo extranjero que pretenda naturalizarse mexicano, deberá acreditar que sabe hablar español, que conoce la historia del país y que está integrado a la cultura nacional, para lo cual deberá presentar y aprobar los exámenes de acuerdo con los contenidos aprobados por el Instituto Matías Romero de la Secretaría.

En el caso del extranjero al que la Secretaría de Gobernación considere refugiado, así como cuando se trate de menores de edad y personas mayores de sesenta años, será suficiente que acrediten saber hablar español.”

**106.** Por otro lado, es ilustrativo lo señalado por la Corte Internacional de Justicia, en la Conferencia de Codificación celebrada en La Haya, del trece de marzo al veintiuno de abril de mil novecientos treinta, por decisión de la VIII Asamblea de la Sociedad de las Naciones de mil novecientos

veintisiete, en cuanto sostiene el siguiente concepto de nacionalidad:

(...)

Según la práctica de los Estados, las decisiones arbitrales y judiciales, y las opiniones doctrinales, la nacionalidad es un vínculo jurídico que tiene en su base un hecho social de unión, una solidaridad efectiva de existencia, de intereses, de sentimientos, junto a una reciprocidad de derechos y deberes. Es, puede decirse, la expresión jurídica del hecho de que el individuo al cual ha sido conferida, sea directamente por la ley, sea un acto de autoridad, está de hecho más estrechamente unido a la población del Estado que se la otorga que a la de cualquier otro Estado.

**107.** También es relevante, tratándose de la nacionalidad, tener presente que el artículo 15 de la Declaración Universal de Derechos Humanos<sup>19</sup>, dispone que:

Artículo 15.

1. Toda persona tiene derecho a una nacionalidad.
2. A nadie se privará arbitrariamente de su nacionalidad ni del derecho a cambiar de nacionalidad.

**108.** Igualmente, el artículo 20 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José), ratificada por México en mil novecientos ochenta y uno, dispone:

Artículo 20. Derecho a la Nacionalidad.

1. Toda persona tiene derecho a una nacionalidad.
2. Toda persona tiene derecho a la nacionalidad del Estado en cuyo territorio nació si no tiene derecho a otra.
3. A nadie se le privará arbitrariamente de su nacionalidad ni del derecho a cambiarla.

**109.** Igualmente, para comprender mayormente la problemática en cuestión, la Corte Interamericana de

---

<sup>19</sup> Adoptada y proclamada por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas en su resolución 217 A (III), de diez de diciembre de mil novecientos cuarenta y ocho, visible en <http://unesdoc.unesco.org/images/0017/001790/179018m.pdf>.

Derechos Humanos, al conocer del “Caso de las niñas Yean y Bosico vs República Dominicana”<sup>20</sup>, tratándose del **derecho a la nacionalidad** que consagra el citado artículo 20 de la Convención Americana interpretó lo siguiente:

(...)

136. Respecto al derecho consagrado en el artículo 20 de la Convención, la Corte entiende que la nacionalidad es la expresión jurídica de un hecho social de conexión de un individuo con un Estado. La nacionalidad es un derecho fundamental de la persona humana que está consagrado en la Convención Americana, así como en otros instrumentos internacionales, y es inderogable de conformidad con el artículo 27 de la Convención.

137. La importancia de la nacionalidad reside en que ella, como vínculo jurídico político que liga a una persona a un Estado determinado, permite que el individuo adquiera y ejerza los derechos y responsabilidades propias de la pertenencia a una comunidad política. Como tal, la nacionalidad es un prerrequisito para el ejercicio de determinados derechos.

138. La Corte ha establecido que: la nacionalidad, conforme se acepta mayoritariamente, debe ser considerada como un estado natural del ser humano. Tal estado es no sólo el fundamento mismo de su capacidad política sino también de parte de su capacidad civil. De allí que, no obstante que tradicionalmente se ha aceptado que la determinación y regulación de la nacionalidad son competencia de cada Estado, la evolución cumplida en esta materia nos demuestra que el derecho internacional impone ciertos límites a la discrecionalidad de los Estados y que, en su estado actual, en la reglamentación de la nacionalidad no sólo concurren competencias de los Estados, sino también las exigencias en la protección integral de los derechos humanos.

(...)

En efecto, de la perspectiva doctrinaria clásica en que la nacionalidad se podía concebir como un atributo que el Estado otorgaba a sus súbditos, se va evolucionando hacia un concepto de nacionalidad en que, junto al de ser

---

<sup>20</sup> Visible en la página electrónica: [www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_130\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_130_esp.pdf)

competencia del Estado, reviste el carácter de un derecho de la persona humana.

139. La Convención Americana recoge el derecho a la nacionalidad en un doble aspecto: el derecho a tener una nacionalidad desde la perspectiva de dotar al individuo de un mínimo de amparo jurídico en el conjunto de relaciones, al establecer su vinculación con un Estado determinado, y el de proteger al individuo contra la privación de su nacionalidad en forma arbitraria, porque de ese modo se le estaría privando de la totalidad de sus derechos políticos y de aquellos derechos civiles que se sustentan en la nacionalidad del individuo.

140. La determinación de quiénes son nacionales sigue siendo competencia interna de los Estados. Sin embargo, su discrecionalidad en esa materia sufre un constante proceso de restricción conforme a la evolución del derecho internacional, con vistas a una mayor protección de la persona frente a la arbitrariedad de los Estados. Así que, en la actual etapa de desarrollo del derecho internacional de los derechos humanos, dicha facultad de los Estados está limitada, por un lado, por su deber de brindar a los individuos una protección igualitaria y efectiva de la ley y sin discriminación y, por otro lado, por su deber de prevenir, evitar y reducir la apátrida.

141. La Corte considera que el principio de derecho imperativo de protección igualitaria y efectiva de la ley y no discriminación determina que los Estados, al regular los mecanismos de otorgamiento de la nacionalidad, deben abstenerse de producir regulaciones discriminatorias o que tengan efectos discriminatorios en los diferentes grupos de una población al momento de ejercer sus derechos. Además, los Estados deben combatir las prácticas discriminatorias en todos sus niveles, en especial en los órganos públicos, y finalmente debe adoptar las medidas afirmativas necesarias para asegurar una efectiva igualdad ante la ley de todas las personas.

142. Los Estados tienen la obligación de no adoptar prácticas o legislación respecto al otorgamiento de la nacionalidad, cuya aplicación favorezca el incremento del número de personas apátridas, condición que es derivada de la falta de nacionalidad, cuando un individuo no califica bajo las leyes de un Estado para recibirla, como consecuencia de su privación arbitraria, o bien por el otorgamiento de una nacionalidad que no es efectiva en la práctica.

(...)

110. También la Corte Interamericana, en la Opinión Consultiva OC-4/84<sup>21</sup>, en relación con la Propuesta de modificación a la Constitución Política de aquel país<sup>22</sup>, se pronunció acerca de la naturalización, en los términos siguientes:

(...)

III. Cuestiones relativas al derecho a la Nacionalidad.

31. Las preguntas formuladas por el Gobierno entrañan dos grupos de problemas jurídicos generales que la Corte examinará separadamente. En primer lugar, la materia se relaciona con el derecho a la nacionalidad reconocido por el artículo 20 de la Convención. En segundo término, se plantean varias cuestiones atinentes a la discriminación prohibida por la misma.

32. La nacionalidad, conforme se acepta mayoritariamente, debe ser considerada como un estado natural del ser humano. Tal estado es no sólo el fundamento mismo de su capacidad política sino también de parte de su capacidad civil. De allí que, no obstante que tradicionalmente se ha aceptado que la determinación y regulación de la nacionalidad son competencia de cada Estado, la evolución cumplida en esta materia nos demuestra que el derecho internacional impone ciertos límites a la discrecionalidad de los Estados y que, en su estado actual, en la reglamentación de la nacionalidad no sólo concurren competencias de los Estados sino también las exigencias de la protección integral de los derechos humanos.

33. En efecto, la perspectiva doctrinaria clásica en que la nacionalidad se podía concebir como un atributo que el Estado otorgaba a sus súbditos, se va evolucionando hacia un concepto de nacionalidad en que, junto al de ser competencia del Estado, reviste el carácter de un derecho de la persona humana. Así se reconoció finalmente en un instrumento de carácter regional como es la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre de 2 de mayo de 1948 (en adelante 'la Declaración Americana'), cuyo artículo 19 estableció: 'Toda persona tiene derecho a la nacionalidad que legalmente le corresponde, y el de

<sup>21</sup> De diecinueve de enero de mil novecientos ochenta y cuatro, solicitada por el Gobierno de Costa Rica,

<sup>22</sup> Visible en la página electrónica: [http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea\\_04\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_04_esp.pdf)

cambiarla, si así lo desea, por la de cualquier otro país que esté dispuesto a otorgársela. Otro instrumento, la Declaración Universal de los Derechos del Hombre (en adelante la 'Declaración Universal'), aprobada por las Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1948, estableció en su artículo 15: 1. Toda persona tiene derecho a una nacionalidad. 2. A nadie se le privará arbitrariamente de su nacionalidad ni del derecho a cambiar de nacionalidad.

34. El derecho a la nacionalidad del ser humano está reconocido como tal por el derecho internacional. Así lo recoge la Convención en su artículo 20, en un doble aspecto: el derecho a tener una nacionalidad significa dotar al individuo de un mínimo de amparo jurídico en las relaciones internacionales, al establecer a través de su nacionalidad su vinculación con un Estado determinado; y el de protegerlo contra la privación de su nacionalidad en forma arbitraria, porque de ese modo se le estaría privando de la totalidad de sus derechos políticos y de aquellos derechos civiles que se sustentan en la nacionalidad del individuo.

35. La nacionalidad puede ser considerada como el vínculo jurídico político que liga a una persona con un Estado determinado por medio del cual se obliga con él con relaciones de lealtad y fidelidad y se hace acreedor a su protección diplomática. Con distintas modalidades, la mayoría de los Estados han establecido la posibilidad de que personas que no tenían originalmente su nacionalidad puedan adquirirla posteriormente, en general, mediante una declaración de voluntad manifestada previo cumplimiento de ciertas condiciones. La nacionalidad, en estos casos, no depende ya del hecho fortuito de haber nacido en un territorio determinado o de nacer de sus progenitores que la tenían, sino de un hecho voluntario que persigue vincular a quien lo exprese con una determinada sociedad política, su cultura, su manera de vivir y su sistema de valores.

36. Siendo el Estado el que establece la posibilidad de adquirir la nacionalidad a quien originariamente era extranjero, es natural que las condiciones y procedimientos para esa adquisición sean materia que dependa predominantemente del derecho interno. Siempre que en tales regulaciones no se vulneren otros principios superiores, es el Estado que otorga la nacionalidad, el que ha de apreciar en qué medida existen y cómo se deben valorar las condiciones que garanticen que el aspirante a obtener la nacionalidad esté efectivamente vinculado con el sistema de valores o intereses de la sociedad a la que pretende pertenecer plenamente. Es igualmente lógico

que sean las conveniencias del Estado, dentro de los mismos límites, las que determinen la mayor o menor facilidad para obtener la nacionalidad; y como esas conveniencias son generalmente contingentes, es también normal que las mismas varíen, sea para ampliarlas, sea para restringirlas, según las circunstancias. De ahí que no sea sorprendente que en un momento dado, se exijan nuevas condiciones, enderezadas a evitar que el cambio de nacionalidad sea utilizado como medio para solucionar problemas transitorios sin que se establezcan vínculos efectivos reales y perdurables que justifiquen el acto grave y trascendente del cambio de nacionalidad.

37. En el 'Asunto Nottebohm' la Corte Internacional de Justicia expresó algunos conceptos que armonizan con lo expuesto en el párrafo anterior. Dice la Corte: 'La naturalización no es una cosa para tomar a la ligera. Pedirla y obtenerla no es un acto corriente en la vida de un hombre. Entraña para él ruptura de un vínculo de fidelidad y establecimiento de otro vínculo de fidelidad. Lleva consigo consecuencias lejanas y un cambio profundo en el destino del que la obtiene. Le concierne personalmente y sería desconocer su sentido profundo el no retener de ella más que el reflejo sobre la suerte de sus bienes. [Nottebohm Case (second phase), Judgment of April 6th, 1955, pág. 24].

38. De lo expuesto anteriormente se desprende que para una adecuada interpretación del derecho a la nacionalidad, materia del artículo 20 de la Convención, es necesario conjugar armoniosamente, por un lado, la consideración de que la determinación y regulaciones de la nacionalidad son competencia de cada Estado, esto es, materia de derecho interno y, por el otro, que las disposiciones de derecho internacional limitan, en alguna forma, esta facultad de los Estados en razón de exigencias de la protección internacional de los derechos humanos.

(...)"

111. Así pues, tenemos que, de acuerdo a la Convención Americana, se considera a la nacionalidad como **un derecho humano** que, si bien compete regular soberanamente a cada Estado, al corresponder a una materia de derecho interno y que atiende a particularidades de cada Nación; al regularlo, el Estado debe respetar los demás derechos humanos.

112. Además, que, en ejercicio de esa soberanía, al Estado le compete decidir si acepta como sus nacionales a extranjeros, así como los requisitos que deben satisfacer para ello, que permitan acreditar que la persona tiene vínculos efectivos, reales y perdurables con esa nación, destacando que el cambio de nacionalidad no es un acto menor, pues implica la ruptura de un vínculo de fidelidad y el establecimiento de otro igual, con consecuencias definitivas para la persona y su proyección.

### **Caso Concreto**

113. La actora pretende, a través de una planilla, contender al cargo de integrante de un ayuntamiento en el Estado de Quintana Roo, sin embargo, atendiendo a la respuesta otorgada por el Consejo General local, se encuentra restringida para ello debido a que tiene la calidad de mexicana por naturalización, cuando la normativa estatal refiere que debe contar con la calidad de nacional por nacimiento.

114. En principio es necesario destacar que es un hecho no controvertido – en términos del artículo 15, apartado 1 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral– que Niurka Alba Sáliva Benítez, es ciudadana naturalizada mexicana desde agosto de dos mil ocho<sup>23</sup>.

115. Por tal situación considera que se le discrimina, aunado a que se le restringe su derecho a ser votada, por lo tanto,

---

<sup>23</sup> Lo cual se constata con la copia del acta de naturalización la cual obra a foja 42, del cuaderno accesorio uno.

solicita se realice un test de proporcionalidad para arribar a la conclusión de que dicha previsión es contraria a los Derechos Humanos.

116. De lo previsto por los artículos 32, 35, fracción II y 116, Fracción IV, descritos en el apartado anterior, se advierte lo siguiente:

- El ejercicio de los derechos de mexicanos naturalizados se encontrará regulado a través de la legislación.
- Los mexicanos (por nacimiento o naturalización), serán ciudadanos, siempre y cuando cumplan con los requisitos previstos en el artículo 34 de la Constitución General.
- Es derecho de los ciudadanos mexicanos el de ser votados, siempre y cuando se cumplan con las calidades establecidas en la Ley.
- Las bases establecidas en la Constitución General y las leyes generales en materia electoral, las Constituciones y leyes de los Estados de la misma índole, garantizarán que las elecciones de los integrantes de los ayuntamientos se realicen mediante sufragio universal, libre, secreto y directo; y que la jornada comicial tenga lugar el primer domingo de junio del año que corresponda.

117. De lo anterior es posible colegir que, los individuos que adquieran la calidad de mexicanos a través de la naturalización, tienen la posibilidad de gozar de los beneficios de la ciudadanía, siempre y cuando cumplan los requisitos previstos en el artículo 34 de la Constitución general.

**118.** Así, una vez adquirida la ciudadanía, los mexicanos, nacidos o naturalizados, tienen el derecho de ser votados para los cargos públicos, siempre y cuando:

- No sean aquellos expresamente restringidos en la propia Constitución federal; y
- Cumplan con las calidades que establezca la ley.

**119.** Para el caso de los mexicanos naturalizados que deseen postularse para cargos edilicios, éstos deberán cumplir con las bases establecidas en la Constitución General y las leyes generales en materia electoral, las Constituciones y leyes de los Estados de la misma índole.

**120.** En esos términos, es posible advertir que la regulación del derecho de los mexicanos a ser votado a los cargos de integrantes de un ayuntamiento, se encuentra remitida por la propia Constitución federal a la legislación estatal, para que, a través de su configuración legislativa, establezca los parámetros del ejercicio de ese derecho.

**121.** Al respecto, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que los artículos 30, apartado A, 32, párrafo segundo, 115 y 116, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos constituyen las bases constitucionales a las que habrán de sujetarse las Constituciones de los estados tratándose de la elección de gobernadores, miembros de las legislaturas locales e integrantes de los Ayuntamientos, por virtud del principio de supremacía constitucional establecido en el artículo 133 de la norma fundamental.

122. Así, para ocupar el cargo de gobernador se establecen ciertos requisitos esenciales a los que queda constreñida la legislación local (artículo 116, fracción I), mientras que, **tratándose de los miembros de las Legislaturas locales e integrantes de los Ayuntamientos, la libertad de configuración normativa de los legisladores locales es mayor, en la medida en que la Constitución general de la República sólo establece lineamientos mínimos para su elección, mas no los requisitos y calidades que deben cubrir.**

123. Por tanto, los requisitos que deben satisfacer quienes pretendan acceder a un cargo de elección popular en los estados de la república, tales como diputados o miembros de los ayuntamientos, constituyen un aspecto que está dentro del ámbito de la libertad de configuración de los legisladores locales y, en ese sentido, es válido que las Constituciones y leyes de las entidades federativas establezcan requisitos variados y diferentes<sup>24</sup>.

124. No obstante, la propia Corte ha delimitado dicha facultad al señalar que, si bien es cierto que los congresos estatales tienen libertad configurativa para regular algunas materias, también lo es que aquélla se encuentra limitada por los mandatos constitucionales y los derechos humanos reconocidos por la Constitución Política de los Estados

---

<sup>24</sup> Criterio que se encuentra en la jurisprudencia P./J. 5/2013 (10a.) de rubro: **"CARGOS DE ELECCIÓN POPULAR EN LOS ESTADOS. CORRESPONDE A LOS CONGRESOS LOCALES LEGISLAR SOBRE LOS REQUISITOS QUE DEBEN SATISFACER QUIENES PRETENDAN ACCEDER A AQUÉLLOS"**. Registro: 2002717, visible en <https://sjf.scjn.gob.mx/iusElectoral/paginas/tesis.aspx>

Unidos Mexicanos y los tratados internacionales suscritos por México, de conformidad con el artículo 1º constitucional.

125. En similar sentido, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha destacado que la legitimidad democrática de ciertos actos o hechos está limitada por las normas y obligaciones internacionales de protección de los derechos humanos, de modo que la existencia de un verdadero régimen democrático está determinada por sus características tanto formales como sustanciales.

126. Dicha razón se encuentra en la jurisprudencia que lleva por título: **“LIBERTAD DE CONFIGURACIÓN LEGISLATIVA DE LOS CONGRESOS ESTATALES. ESTÁ LIMITADA POR LOS MANDATOS CONSTITUCIONALES Y LOS DERECHOS HUMANOS”**<sup>25</sup>.

127. En esa misma tesitura, el mismo Pleno ha expresado que la configuración legislativa se encuentra limitada por los mandatos constitucionales y el reconocimiento de derechos humanos desde la Constitución y los tratados internacionales suscritos por México.

128. En consonancia con lo anterior, debe decirse que el principio de igualdad y no discriminación aplica de manera transversal a los demás derechos humanos, y cualquier distinción, restricción, exclusión o preferencia en el ejercicio de dicho derecho que, además, se encuentre basada en

---

<sup>25</sup> Jurisprudencia 11/2016, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación Libro 34, septiembre de dos mil dieciséis, tomo I, número de registro: 2012593, visible en <https://sjf.scjn.gob.mx/iusElectoral/paginas/tesis.aspx>.

alguna de las categorías prohibidas, constituye una violación del derecho citado.

129. La discriminación puede operar de manera legal o de hecho, por objeto o resultado (directa o indirecta), o a través de la omisión de adoptar medidas temporales diferenciadas para responder o evitar perpetuar situaciones de discriminación estructural. Además, la discriminación puede tener un efecto único en el tiempo o puede operar también de manera continuada. La mera vigencia de una ley puede discriminar directamente a una persona o grupo de personas, o bien, puede discriminar indirectamente debido a un impacto diferenciado.

130. Tal razonamiento se encuentra recogido en la jurisprudencia intitulada: **“LIBERTAD CONFIGURATIVA DEL LEGISLADOR. ESTÁ LIMITADA POR LOS DERECHOS FUNDAMENTALES A LA IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN QUE OPERAN DE MANERA TRANSVERSAL”**<sup>26</sup>.

131. En el mismo sentido se ha pronunciado la Sala Superior de este Tribunal Electoral, al señalar que, si bien al interpretar los artículos 1º, 35, 41, 115, fracción VIII y 116, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se advierte que las legislaturas locales gozan de libertad legislativa para expedir leyes en materia electoral, estas facultades no son irrestrictas, toda vez que se deben ejercer en observancia de los principios y bases establecidos en la

---

<sup>26</sup>Jurisprudencia 1a./J. 45/2015 (10a.), gaceta del semanario judicial de la federación, libro 19, junio de dos mil quince, tomo I, número de registro: 2009405, visible en la página electrónica <https://sjf.scjn.gob.mx/iusElectoral/paginas/tesis.aspx>

Constitución federal y los tratados internacionales suscritos por el Estado mexicano, entre los que se encuentra el de igualdad. Consecuentemente, toda la legislación que se emita en la materia debe respetar los derechos de igualdad y no discriminación.

**132.** Lo anterior encuentra sustento en la jurisprudencia de rubro: **“LIBERTAD DE CONFIGURACIÓN LEGISLATIVA EN MATERIA ELECTORAL. DEBE RESPETAR EL DERECHO A LA IGUALDAD”<sup>27</sup>**.

**133.** En consecuencia, con lo expuesto, debe traerse a colación que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, luego de resolver el expediente varios 912/2010 relacionado con la sentencia emitida el veintitrés de noviembre de dos mil nueve por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en sesión de catorce de julio de dos mil once, determinó que:

- El artículo 1, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, impone la obligación de respetar y proteger los derechos humanos.
- Dicho precepto, en armonía con lo señalado por la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso Radilla, obliga a asumir un control de convencionalidad *ex officio*.
- Dicho control debe ser aplicado de manera difusa, por todos los jueces con funciones jurisdiccionales del

---

<sup>27</sup> Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 9, Número 18, 2016, páginas 31 y 32.

país, en términos de lo dispuesto por el artículo 133, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

- Sólo se actualiza a partir de que se cuestione la violación de los derechos humanos contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y a los tratados internacionales en la materia.
- Se orienta a la salvaguarda de la convencionalidad de la norma general; sin embargo, si esto no es posible se debe inaplicar al caso concreto.
- Las autoridades que no ejerzan funciones jurisdiccionales, deben interpretar los derechos humanos de la manera que más los favorezca, sin que estén facultados para declarar la invalidez de las normas o desaplicarlas en los casos concretos.

**134.** A partir de tales consideraciones, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha emitido criterios que robustecen la protección de los derechos humanos, de conformidad con lo mandatado por el artículo 1º, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos<sup>28</sup>.

---

<sup>28</sup> Jurisprudencia 107/2012, de rubro: "PRINCIPIO PRO PERSONA. CRITERIO DE SELECCIÓN DE LA NORMA DE DERECHO FUNDAMENTAL APLICABLE". Registro: 2002000. Tesis: P. LXVI/2011 (9a.) de rubro: "CRITERIOS EMITIDOS POR LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS CUANDO EL ESTADO MEXICANO NO FUE PARTE. SON ORIENTADORES PARA LOS JUECES MEXICANOS SIEMPRE QUE SEAN MÁS FAVORABLES A LA PERSONA EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 1º. DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL". Tesis: P. LXVII/2011(9a.). Registro: 160584. titulada: "CONTROL DE CONVENCIONALIDAD EX OFFICIO EN UN MODELO DE CONTROL DIFUSO DE CONSTITUCIONALIDAD". Registro: 160589. Tesis: P. LXVIII/2011 (9a.) intitulada: "PARÁMETRO PARA EL CONTROL DE CONVENCIONALIDAD EX OFFICIO EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS". Registro: 160526. Tesis LXIX/2011 de rubro: "PASOS A SEGUIR EN EL CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD Y CONVENCIONALIDAD EX OFFICIO EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS" Registro: 160525.

135. Precisamente, en tales criterios, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sostuvo que, si bien los jueces cuentan con la posibilidad de inaplicar normas, deben partir de la presunción de su validez, por lo cual, al realizar el control de convencionalidad deben aplicar los siguientes pasos:

- **Interpretación conforme en sentido amplio**, lo que significa que los jueces del país -al igual que todas las demás autoridades del Estado mexicano-, deben interpretar el orden jurídico a la luz y conforme con los derechos humanos reconocidos en la Constitución federal y en los tratados internacionales en los cuales el Estado mexicano sea parte, favoreciendo en todo tiempo, a las personas con la protección más amplia.
- **Interpretación conforme en sentido estricto**, lo que significa que cuando hay varias interpretaciones jurídicamente válidas, los jueces deben, partiendo de la presunción de constitucionalidad de las leyes, preferir aquella que hace a la ley acorde a los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales en los que el Estado Mexicano sea parte, para evitar incidir o vulnerar el contenido esencial de estos derechos.
- **Inaplicación de la ley**, cuando las alternativas anteriores no son posibles; lo anterior no afecta o rompe con la lógica de los principios de división de poderes y de federalismo, sino que fortalece el papel de los jueces al ser el último recurso para asegurar la

primacía y aplicación efectiva de los derechos humanos establecidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los cuales el Estado mexicano es parte.

136. De tal forma, de acuerdo con el nuevo paradigma constitucional en materia de derechos humanos, existe la obligación para todos los órganos jurisdiccionales —**incluida esta Sala Regional— de interpretar el orden jurídico de acuerdo con los derechos humanos reconocidos en la Constitución Federal y en los tratados internacionales, buscando siempre la protección más amplia para las personas.** Incluso, en caso de existir más de una interpretación, se debe preferir aquella que sea acorde al orden jurídico con los derechos humanos previstos en tales normativas.

137. En ese sentido, los tribunales, en el marco de sus competencias, sólo pueden declarar la inconstitucionalidad de una ley cuando no resulte posible una interpretación conforme con la Constitución. En cualquier caso, las normas son válidas mientras un tribunal no diga lo contrario.

138. Se concluye lo anterior, ya que conforme a lo previsto en la contradicción de criterios 293/2011, cuando la norma constitucional mexicana establece una restricción al ejercicio de un derecho humano, en términos de la última parte del primer párrafo del artículo 1º constitucional, es aplicable tanto a las normas constitucionales como a las normas de fuente internacional. En este supuesto, no opera la interpretación conforme con una norma de derecho internacional, pues ésta

deberá atenerse en todo caso a las restricciones que marca el orden constitucional.

**139.** Conviene señalar que la igualdad es una categoría que hace referencia a la existencia en dos o más personas o cosas de un mismo rasgo o elemento desde el cual se establece la comparación entre ellas –lo que se denomina el término de comparación–.

**140.** Como principio es entendido unas veces como una exigencia de trato rigurosamente igual, prescindiendo de cualesquiera diferencias que puedan existir entre los destinatarios de la acción –trato paritario–; y en otras, como una necesidad de adecuar la acción a las diferencias existentes en la realidad, es decir, tratar como igual lo igual y lo diferente como diferente –trato igual–.

**141.** Por ello, la doctrina ha distinguido cuatro situaciones o mandatos correlativos al principio de igualdad: (1) uno de trato idéntico a destinatarios que se encuentren en circunstancias idénticas –trato igual a iguales–; (2) uno de trato enteramente diferenciado a destinatarios cuyas situaciones no compartan ningún elemento común –trato desigual a desiguales–; (3) uno de trato paritario a destinatarios cuyas situaciones presenten similitudes y diferencias, pero las similitudes sean más relevantes que las diferencias –trato igual a pesar de la diferencia–; y (4) uno de trato diferenciado a destinatarios que se encuentren también en una posición en parte similar y en parte diversa, pero en cuyo caso, las diferencias sean más relevantes que las similitudes –trato diferente a pesar de la similitud–.

142. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos consagra en su artículo 1º el principio de igualdad. En efecto, el párrafo primero de la normativa en cita indica que en el país “todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales, de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece”, mientras que el quinto indica que está “prohibida la discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquiera que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar derechos y libertades de las personas”.

143. La estructura de este artículo revela, por una parte, un principio general de igualdad, es decir, el que todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales, y por la otra, una prohibición de discriminación en razón de circunstancias concretas, o categorías sospechosas. En este sentido, el enunciado general no prohíbe toda diferenciación (diferencia de trato constitucionalmente admisible), sino únicamente aquél trato discriminatorio o derivado de diferenciaciones arbitrarias.

144. En este sentido, cuando se alegan violaciones al principio de igualdad, en virtud de la existencia de

diferenciaciones arbitrarias, es necesario realizar lo que se ha acuñado en la doctrina y en la jurisprudencia de diversas cortes y tribunales constitucionales, –como el estadounidense, el español o el europeo–, como un juicio de igualdad.

145. En la jurisprudencia mexicana, las conculcaciones al principio de igualdad suelen analizarse, básicamente, a la luz de un test de razonabilidad, el cual se centra fundamentalmente en determinar si la diferencia de trato está justificada en parámetros que puedan calificarse como objetivos y racionales. Sin embargo, el juicio de igualdad referido con anterioridad supone establecer, no sólo si la distinción resulta racional, sino, además, si es idónea, necesaria y proporcional en sentido estricto.

146. El segundo tipo de análisis ofrece mayores exigencias de respeto del principio de igualdad, ya que en este no basta que la diferenciación normativa tenga una justificación objetiva y racional, sino que requiere, además, que la misma sea proporcional en sentido lato o amplio, con lo que se garantiza que la diferenciación en el trato se justifique exclusivamente dentro de parámetros admisibles o con la menor intensidad posible, por lo que es el enfoque metodológico que se ha de utilizar en el presente caso.

147. Otro paso adicional es establecer la existencia de una norma en la que se trate de forma diferenciada a un grupo de destinatarios que alega estar en situaciones jurídicas iguales.

148. En el caso, el artículo 136, fracción I, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo excluye a los mexicanos por naturalización del derecho a integrar los Ayuntamientos, pues reservan este derecho a los mexicanos por nacimiento.

149. Dicha exclusión representa el término de comparación, pues coloca a los mexicanos por naturalización en una categoría menos benéfica que la otorgada a quienes son mexicanos por nacimiento.

150. Por lo que en casos como el de la especie, al tratarse de una categoría sospechosa, el juzgador debe realizar un escrutinio más estricto de la medida para examinar su constitucionalidad a efecto de demostrar que la distinción en análisis no constituye una discriminación, o una presunción de inconstitucionalidad, sino que se demuestre que obedece a una finalidad no solo legítima sino imperiosa.

151. Ahora bien, el siguiente paso, es determinar si esta distinción tiene una razón de ser o fundamento constitucionalmente admisible, y si la distinción está relacionada directamente con el cumplimiento de esta.

152. Expuesto lo anterior, en el caso la norma en análisis, es el artículo 136, fracción I, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo, que señala expresamente

(...)

Artículo 136 Para ser miembro de un Ayuntamiento se requiere:

I. Ser mexicano por nacimiento, ciudadano quintanarroense en pleno ejercicio de sus derechos

políticos y civiles, con residencia y vecindad en el Municipio no menor a cinco años anteriores al inicio del proceso electoral.

(...)

153. La promovente aduce, específicamente que la frase “*ser mexicano por nacimiento*” es contraria a derecho, pues la privan de poder contender o integrar un cargo de ayuntamiento en el Estado de Quintana Roo.

154. A continuación, esta Sala Regional procede a realizar el test de proporcionalidad expuesto por la actora, toda vez que a través de dicho examen es posible determinar si la porción normativa que se combate es conforme a la constitución o si, por el contrario, debe declararse su inaplicabilidad al caso concreto.

#### **Fin legítimamente válido**

155. En efecto, la norma de elegibilidad señala que para ser integrante de un ayuntamiento en el Estado de Quintana Roo, debe tenerse la calidad de mexicano por nacimiento.

156. En ese sentido, la porción normativa “por nacimiento” se establece como una calidad que delimita el derecho de votar a los cargos de integrantes de un cabildo, esto es, veda la posibilidad de que aquellos sujetos, en su calidad de naturalizados, puedan ejercer el derecho político-electoral en comento.

157. Ahora bien, atendiendo a tales parámetros, el examen de proporcionalidad de la porción normativa “*por nacimiento*” establecida en la fracción I, del artículo 136, de la Constitución estatal, conlleva a concluir que ésta es contraria

a la Constitución general y a los Tratados Internacionales ya que la restricción que en ella se establece no es proporcional a la razón que sustenta la creación de la previsión, por lo que supone una exclusión discriminatoria en el ejercicio del derecho a ser votado a cargos edilicios por parte de los ciudadanos que tengan el carácter de mexicanos por naturalización.

**158.** Restricción que se ubica en la situación jurídica de la actora, al contar con la nacionalidad mexicana por naturalización.

**159.** Ahora bien, la porción normativa que se estudia, no cuenta con una finalidad constitucionalmente válida, como se hará evidente.

**160.** Esta Sala Regional estima que, las razones que imperaron en la regulación de los cargos de Presidente de la República, Diputados y Senadores, establecidos en nuestra Carta Magna, pueden traspolarse a los cargos de ediles en el Estado de Quintana Roo, por lo que las razones que fueron establecidas a nivel federal para limitar tales cargos son tomadas en consideración para establecer si existe o no un fin justificado.

**161.** En esos términos, como se expresó anteriormente el texto vigente de los artículos 30, 32 y 37 Constitucionales, tiene su origen en la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación, el veinte de marzo de mil novecientos noventa y siete, siendo relevante que se establecieron como limitantes al derecho a ocupar cargos y funciones a

mexicanos naturalizados en el ámbito de las áreas estratégicas o prioritarias del Estado que por naturaleza sustentan el fortalecimiento de la identidad y soberanía nacional.

162. Al respecto, la Segunda Sala de la Suprema Corte ha establecido en la tesis de rubro: **“ÁREAS ESTRATÉGICAS. SU CONCEPTO”**<sup>29</sup>, que la expresión indicada se agregó al texto constitucional mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de tres de febrero de mil novecientos ochenta y tres, por el que se reformaron y adicionaron, entre otros, los artículos 25, 26, 27 y 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en virtud de que se incorporó un capítulo económico que tuvo como objetivo fijar los fines de la rectoría del Estado mediante el fomento del crecimiento económico, estableciendo y ordenando de manera explícita sus atribuciones en esa materia, en aras del interés general; de ahí que se introdujeron distintos conceptos como el de "áreas estratégicas", entendidas como aquellas actividades económicas reservadas para uso exclusivo del Estado, a través de los organismos y empresas que requiera para su eficaz manejo, que **ameritan esa categoría por razones de interés general necesario para el desarrollo económico del país**, es decir, **son aquellas funciones identificadas con la soberanía económica, los servicios a cargo exclusivo del Gobierno federal y la explotación de bienes de dominio directo, que por su**

---

<sup>29</sup> Tesis 2a. XLIV/2017 (10a.), gaceta del semanario judicial de la federación, libro 40, marzo de dos mil diecisiete, tomo II con número de registro: 2013961, visible en <https://sjf.scjn.gob.mx/iusElectoral/paginas/tesis.aspx>

**significado social y nacional se orientan por el interés general que sólo garantiza el manejo del Estado**, tal como lo estableció el poder revisor de la Constitución.

163. Otra razón establecida por el constituyente federal al limitar a los naturalizados a ocupar cargos de elección popular establecidos en la propia norma fundamental es que, al ocupar tales cargos, puedan poner en riesgo la soberanía y lealtad nacional.

164. Esta última, sin desarrollo jurídico, no obstante, de acuerdo a la real academia de la lengua española, se entiende por *lealtad*<sup>30</sup>:

1. f. Cumplimiento de lo que exigen las leyes de la fidelidad y las del honor y hombría de bien; 2. f. Amor y fidelidad que muestran a su dueño algunos animales, como el perro y el caballo; 3. f. p. us. Legalidad, verdad, realidad.

165. Por cuanto a *nacional*<sup>31</sup>, la misma academia señala que se entiende:

1. adj. Perteneiente o relativo a una nación; 2. adj. Natural de una nación, en contraposición a extranjero. U. t. c. s.; 3. m. Individuo de la milicia nacional.

166. Para la obtención de un significado gramatical de lealtad nacional utilizaremos las primeras concepciones anotadas que se marcan gramaticalmente.

167. Por tanto, se puede entender a la lealtad nacional como el cumplimiento de lo que exigen las leyes de fidelidad hacía una nación determinada.

---

<sup>30</sup> Visible en la página electrónica: <http://dle.rae.es/?id=N2C1OiZ>

<sup>31</sup> Visible en la página electrónica: <http://dle.rae.es/?id=QBmYj6h>

168. Como se advierte, el artículo 32 de la Constitución general tiene como **finalidad que diversos cargos se reserven a quienes sean mexicanos por nacimiento, con la intención de preservar y salvaguardar la identidad, soberanía y lealtad nacional, esto con el objeto de que se encuentren libres de cualquier posibilidad de vínculo jurídico o sumisión hacia otros países.**

169. Ahora bien, **tal justificación no puede tenerse como sustento de la restricción en estudio.**

170. Ello debido a que el propio artículo 32, párrafo segundo, de la Carta Magna delimita al ámbito de aplicación que en dicho precepto jurídico se prevé.

171. En efecto, el precepto establece que:

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

172. Como se observa, la restricción de ocupar funciones a mexicanos naturalizados son las que expresamente establece la Constitución general y las leyes expedidas por el Congreso de la Unión, **más no así, para cargos que se regulen en las legislaciones estatales.**

173. Sumado a ello, las restricciones previstas en la Constitución general al derecho a ser votado, se encuentran relacionadas, de algún modo, con los intereses o el destino político-económico de la nación, o bien, con la seguridad y defensa del país.

174. En efecto, la norma fundamental ha establecido ciertos cargos que, por corresponder a la titularidad de los poderes de la Unión, o bien, en aspectos relativos a la soberanía nacional o a la defensa de ésta, se limitan a mexicanos de nacimiento y sin otra nacionalidad; no obstante, lo cierto es que, en todo caso, la limitante al derecho a ser votado se circunscribe a cargos que guarden relación con las áreas estratégicas o prioritarias del país y a los que de alguna manera puedan poner en riesgo la soberanía y lealtad nacionales, tales como los de Presidente, Senadores, Diputados y Gobernadores, así como los de Secretarios de Estado, Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y todos los que se señalen en otras leyes del Congreso de la Unión.

175. En ese sentido, el artículo 32 de la Constitución federal, correlacionado con la exposición de motivos antes mencionada, es posible advertir, que la actividad legislativa del Congreso de la Unión, al establecer reservas para cargos y funciones que excluyan a mexicanos con doble nacionalidad, no es una carta en blanco, sino que se encuentra delimitada, debido a que la reserva respectiva debe ser sustentada en que el cargo o la función corresponda a áreas estratégicas o prioritarias del Estado, que por su naturaleza sustenten el fortalecimiento de la identidad y soberanía nacionales y, por lo tanto, exija que sus titulares se encuentren libres de cualquier posibilidad de vínculo jurídico o sumisión hacia otros países.

176. Por tanto, es erróneo afirmar que la facultad que la Constitución otorga al legislador para fijar como requisito la calidad de ciudadanos para el desempeño de ciertos empleos públicos, autorice para imponer dicho requisito el acceso a cualquier cargo público, pues no todos conllevan las mismas responsabilidades ni tienen la misma importancia.

177. Consecuentemente, no se encuentra vedada la posibilidad a los mexicanos naturalizados de ocupar cargos públicos que no incidan en la esfera soberana, de defensa, ni estratégica o prioritaria de la nación; hipótesis en la que se encuentran los integrantes de los ayuntamientos del Estado de Quintana Roo.

178. Lo anterior se concluye así, debido a que las facultades y funciones de los integrantes de los ayuntamientos no guardan relación con las áreas estratégicas o prioritarias del país y a los que de alguna manera puedan poner en riesgo la soberanía y lealtad nacionales.

179. En efecto, el artículo 115, base III, de la Constitución general establece que el Ayuntamiento cuenta con personalidad jurídica y manejará su patrimonio conforme a la ley, lo que trasciende en el cúmulo de facultades con que cuenta, como lo son:

**-Facultades normativas.** Aprobar los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias,

procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal.

**-Facultades de servicio público.** Tiene a su cargo la función y servicio en materia de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales; alumbrado público; limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos; mercados y centrales de abasto; panteones; rastro; calles, parques y jardines y su equipamiento; seguridad pública, en los términos del artículo 21 de la Constitución, policía preventiva municipal y tránsito; y los demás que las legislaturas locales determinen.

**-Facultades hacendarias.** Administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, percibiendo las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles; las participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las legislaturas de los Estados; y los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

**-Facultades de decisión territorial.** En los términos de las leyes federales y Estatales relativas, estarán facultados para: formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; participar en la formulación de planes de desarrollo regional, los cuales deberán estar en concordancia con los planes generales de la materia; autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales; intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias y permisos para construcciones; participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia; intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando aquellos afecten su ámbito territorial; y celebrar convenios para la administración y custodia de las zonas federales.

**-Facultades de seguridad pública.** El presidente municipal tendrá el mando de la policía preventiva en los términos de la Ley de Seguridad Pública del Estado.

**180.** Por otro lado, el artículo 147 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo establece que son funciones y servicios públicos a cargo de los municipios, los siguientes:

## **SX-JDC-74/2018**

- a) Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales;
- b) Alumbrado público;
- c) Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos;
- d) Mercados y centrales de abasto;
- e) Panteones;
- f) Rastros;
- g) Seguridad Pública, en los términos del Artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Policía Preventiva Municipal y Tránsito;
- h) Calles, parques y jardines y su equipamiento;
- i) Aprobar la apertura o ampliación de las vías públicas y decretar la nomenclatura de calles, plazas y jardines públicos, así como el alineamiento y numeración oficial de avenidas y calles, conforme al reglamento respectivo, dando aviso a los organismos correspondientes;
- j) Autorización para construcción, planificación y modificación ejecutada por particulares;
- k) Estacionamientos públicos establecidos en las vías de circulación;
- l) Instrumentar los mecanismos necesarios para ampliar la cobertura y mejorar la calidad en la prestación de los servicios públicos;
- m) Crear, con arreglo a la Ley, los órganos descentralizados o las empresas de participación municipal necesarios para operar los servicios públicos a su cargo;
- n) Aprobar, con arreglo a la Ley, las concesiones a los particulares para que éstos presten los servicios públicos municipales; y
- o) Los demás que la Legislatura del Estado determine según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

**181.** Como se observa de la normatividad referida, las facultades y funciones de los ayuntamientos no tienen el

grado para ser identificadas con la soberanía económica, los servicios a cargo exclusivo del Gobierno federal y la explotación de bienes de dominio directo, que por su significado social y nacional se orientan por el interés general que sólo garantiza el manejo del Estado.

182. Tampoco puede estimarse que tales cargos tengan la calidad de aquellos que puedan poner en riesgo la soberanía y lealtad nacional.

183. Cabe resaltar que, las funciones y facultadas anteriormente enlistadas, se encuentran establecidas al cabildo, esto es, a la autoridad municipal en **forma colegiada, más no así, a cada uno de los ediles**, por lo que, es claro **que las facultades de cada uno de ellos son menores, y sólo participan individualmente en la toma de decisiones.**

184. Esto se ve reflejado en la Ley de los Municipios del Estado de Quintana Roo, en la cual se establece lo siguiente:

(...)

ARTÍCULO 90.- El o la Presidente/a Municipal tendrá las siguientes facultades y obligaciones:

I. Cumplir y hacer cumplir las disposiciones contenidas en las leyes y reglamentos federales, estatales y municipales, así como los acuerdos y resoluciones que emita el Ayuntamiento;

II. Aplicar, a través del procedimiento administrativo, las sanciones a los infractores de los reglamentos municipales, pudiendo delegar dicha facultad a los servidores públicos que estime conveniente;

III. Conducir las relaciones del Ayuntamiento con los Poderes Federales y Estatales, con los otros Ayuntamientos

## **SX-JDC-74/2018**

del Estado, con otras Entidades Federativas, con organismos privados y con la ciudadanía en general:

IV. Planear, programar, coordinar, dirigir y evaluar el desempeño de las unidades administrativas que conforman la Administración Pública Municipal;

V. Convocar a las sesiones, conforme al Reglamento interior y presidirlas, teniendo en caso de empate, además de su voto individual, el voto de calidad;

VI. Presentar al Ayuntamiento Iniciativas de Reglamentos, Bando de Policía y Gobierno, y demás disposiciones administrativas de observancia general o de reformas y adiciones en su caso;

VII. Promulgar y ordenar la publicación en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado, de los Reglamentos, Bandos de Policía y Gobierno, acuerdos y demás disposiciones administrativas de observancia general, aprobados por el Ayuntamiento;

VIII. Tomar la protesta de Ley a los Regidores y Síndico del Ayuntamiento;

IX. Proponer al Ayuntamiento, los nombramientos del titular de la Secretaría General del Ayuntamiento, Tesorería Municipal, Contraloría Municipal, Dirección de Seguridad Pública y Tránsito Municipal y las Direcciones de Ingresos y Egresos de la Tesorería Municipal.

X. Nombrar y remover a los servidores públicos municipales cuya designación no sea facultad exclusiva del Ayuntamiento;

XI. Rendir al Ayuntamiento, entre el 11 y 20 de septiembre de cada año, un informe detallado sobre el estado que guarda la Administración Pública Municipal. Dicha sesión será pública y solemne; dicho informe también deberá contener las acciones instrumentadas en materia de igualdad y género, así como de prevención y sanción de la violencia y del delito;

XII. Proponer al Ayuntamiento, el número y composición de las diversas Comisiones que deberán constituirse en el Ayuntamiento;

XIII. Integrar las Alcaldías, Delegaciones y Subdelegaciones Municipales, de conformidad con lo establecido en la presente Ley;

**XIV.** Celebrar, a nombre del Ayuntamiento, los convenios, contratos y demás actos jurídicos que sean necesarios para el eficaz funcionamiento de la Administración Pública Municipal, en las condiciones y términos que establezca el Reglamento Interior o los acuerdos específicos que dicte el Ayuntamiento.

**XV.-** Vigilar que los integrantes de las Alcaldías, Delegaciones y Subdelegaciones Municipales, cumplan las funciones que se les han encargado e informar de su estado al Ayuntamiento.

**XVI.-** Vigilar que el gasto municipal se realice conforme al presupuesto de egresos aprobado por el Ayuntamiento.

**XVII.-** Ordenar que se desarrollen sistemas contables y administrativos, que permitan un mejor control de la ejecución del gasto público municipal.

**XVIII.-** Vigilar la correcta aplicación de las normas jurídicas y administrativas municipales de desarrollo urbano e imponer las sanciones por su incumplimiento.

**XIX.-** Formular y someter a la aprobación del Ayuntamiento, la zonificación y los planes de desarrollo urbano municipal.

**XX.-** Dirigir y vigilar la correcta prestación de los Servicios Públicos Municipales.

**XXI.-** Tener bajo su mando, los Cuerpos de Seguridad Pública, Policía Preventiva y Tránsito Municipal, para la conservación del orden público, con excepción de las facultades reservadas al Gobernador del Estado y al Ejecutivo Federal de conformidad con la Constitución Federal.

**XXII.-** Otorgar a particulares, las concesiones o permisos sobre la prestación de los Servicios Públicos Municipales, siempre que no esté expresamente prohibido hacerlo, en las condiciones, modalidades y términos que establezcan los reglamentos respectivos.

**XXIII.-** Solicitar licencia al Ayuntamiento para ausentarse del Municipio, por más de quince días.

**XXIV.-** Mantener las relaciones que prevean los reglamentos y otras disposiciones administrativas, con los diversos organismos cívicos y de colaboración municipal que existan en el Municipio de su jurisdicción.

**XXV.-** Visitar los diversos centros de población del Municipio, para conocer sus necesidades y proveer a su resolución.

**XXVI.-** Representar al Ayuntamiento en todos los actos oficiales o delegar esa representación a los Regidores cuya comisión esté relacionada con el asunto.

**XXVII.-** Ejercer las atribuciones que le confieran las leyes federales o estatales.

**XXVIII.-** Cooperar con las autoridades federales y estatales en la ejecución de normas relativas a salud pública, prevención de seguridad civil, educación, población, trabajo, culto religioso y procesos electorales en la forma y términos que establecen las leyes correspondientes.

**XXIX.-** Presentar el proyecto del Presupuesto de Ingresos y Egresos al Ayuntamiento para su aprobación. En el caso del Presupuesto de Egresos deberá considerar para el diseño y elaboración del mismo, la perspectiva de género; y

**XXX.-** Las demás que le señalen los acuerdos, reglamentos y demás disposiciones administrativas.

**ARTÍCULO 91.-** Son atribuciones de la Presidencia Municipal, en materia de Seguridad Pública Municipal, las siguientes:

**I.-** Ejercer el mando sobre la Policía Preventiva Municipal y Tránsito Municipal, salvo lo dispuesto por el Artículo 115 fracción VII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

**II.-** Establecer programas tendientes a evitar la comisión de delitos y proteger a las personas en sus bienes, posesiones y derechos.

**III.-** Dictar medidas para la observancia y cumplimiento de las disposiciones legales sobre seguridad pública.

**IV.-** Ejecutar las directrices señaladas por las autoridades estatales en materia de seguridad pública.

**V.-** Cuidar que la organización y desempeño de los Cuerpos de Policía Preventiva Municipal y de Tránsito Municipal sea eficiente, pasándoles revista por lo menos una vez al mes; y

**VI.-** Ejecutar los acuerdos del Ayuntamiento relacionados con la seguridad pública.

## Capítulo II

### De las Facultades y Obligaciones del Síndico Municipal

**ARTÍCULO 92.-** Al Síndico/a Municipal le corresponden las siguientes atribuciones y obligaciones:

**I.-** Vigilar el correcto funcionamiento de la Hacienda Pública Municipal y presidir la Comisión de Hacienda del Ayuntamiento.

**II.-** Rendir ante el Ayuntamiento, los informes relativos a la Comisión de Hacienda, cuantas veces le sea solicitado.

**III.-** Presentar al Ayuntamiento los informes o dictámenes que se le soliciten en relación con sus obligaciones.

**IV.-** Formular el inventario general de bienes del Municipio.

**V.-** Ser Apoderado/a Jurídico del Ayuntamiento ante instancias judiciales en los que el Municipio sea parte.

**VI.-** Auxiliar al Ministerio Público, tanto Federal como Estatal, en el ejercicio de sus facultades constitucionales cuando éstos lo soliciten.

**VII.-** Verificar que los contratos y convenios que celebre el Municipio con personas físicas o morales se ajusten a las disposiciones legales aplicables.

**VIII.-** Vigilar que el gasto público sea realizado en la forma y términos previstos en las disposiciones aplicables.

**IX.-** Remitir a la Legislatura del Estado, la Cuenta Pública Municipal, del ejercicio inmediato anterior, para su revisión y fiscalización.

**X.-** Presentar al Ayuntamiento iniciativas de Reglamentos, Bando de Policía y Gobierno y demás disposiciones administrativas de observancia general o, en su caso, de reformas o adiciones a los mismos.

**XI.-** Asistir puntualmente a las sesiones del Ayuntamiento.

**XII.-** Solicitar y obtener del Tesorero Municipal, la información relativa a la Hacienda Pública Municipal, al ejercicio del presupuesto, al Patrimonio Municipal y demás documentación de la gestión municipal, necesaria para el cumplimiento de sus funciones; y

**XIII.-** Las demás que le atribuyan la presente Ley, los reglamentos y acuerdos del Ayuntamiento.

### Capítulo III

#### De las Facultades y Obligaciones de los Regidores

**ARTÍCULO 93.-** A quienes ejerzan una regiduría, esto es, a las y los regidores/as les corresponden las siguientes atribuciones y obligaciones:

## **SX-JDC-74/2018**

- I.-** Asistir puntualmente a las sesiones del Ayuntamiento.
- II.-** Vigilar la correcta observancia de los acuerdos y disposiciones del ayuntamiento.
- III.-** Integrar las comisiones para las que fueron designados, actuando en las mismas con la mayor eficiencia y prontitud.
- IV.-** Cumplir las funciones correspondientes a su cargo, así como las inherentes a la Comisión de que formen parte.
- V.-** Rendir los informes relacionados a su Comisión cada que lo solicite el Ayuntamiento.
- VI.-** Vigilar los ramos de la administración que le encomiende el Ayuntamiento, los programas respectivos y proponer en su caso al Ayuntamiento, las medidas que estimen procedentes para mejorar el funcionamiento de la Administración Pública Municipal.
- VII.-** Presentar al Ayuntamiento, Iniciativas de Reglamentos, Bando de Policía y Gobierno y demás disposiciones administrativas de observancia general o, en su caso, de reformas y adiciones a los mismos.  
  
Presentar propuestas para los cargos de Secretario/a General, Tesorero/a, Contralor/a Municipal, Director/a de Seguridad Pública Municipal y los Directores/as de Ingresos y Egresos de la Tesorería Municipal, cuando el Ayuntamiento haya rechazado una o más de las propuestas presentadas por la Presidencia Municipal.
- VIII.-** Solicitar al Síndico/a, informes relativos a su gestión, referente a la Hacienda, Presupuesto y Patrimonio Municipales; y
- IX.-** Las demás que les atribuyan la presente Ley, los reglamentos y acuerdos del Ayuntamiento.

(...)

**185.** Ahora, si bien es cierto que los presidentes municipales tienen facultades de seguridad pública pues se encuentran al mando del cuerpo policiaco municipal, también lo es que no debe confundirse los aspectos de seguridad o defensa nacional a que atiende la reserva que la propia Constitución federal establece respecto de los cargos en el ejército, la fuerza aérea, la armada o la marina, con los cuerpos

policiacos o de seguridad pública que, definitivamente, no tiene una función o desempeño en la defensa o seguridad nacional, esto es, del Estado Mexicano frente a otros Estados.

**186.** Sumado a ello, debe destacarse que los mexicanos naturalizados, según lo establece la propia Constitución, tienen la calidad de ciudadanos mexicanos, y además de acuerdo a la Ley de Nacionalidad, han adquirido la nacionalidad mexicana cumpliendo una serie de requisitos que no son menores, pues implican, de inicio, la renuncia a la nacionalidad que detentaban; a toda sumisión, obediencia y fidelidad a cualquier Estado extranjero, especialmente la de aquel que le atribuya la otra nacionalidad; a toda protección extraña a las leyes y autoridades mexicanas y a todo derecho que los tratados o convenciones internacionales concedan a los extranjeros.

**187.** Esto es, mediante este acto, se ha producido una ruptura con un vínculo de fidelidad para formar un vínculo igual con el Estado que otorga dicha nacionalidad por naturalización. A lo que se suma que, en muchos casos se trata de personas que han contraído matrimonio con un mexicano (a), o bien, que han tenido hijos de nacionalidad mexicana por nacimiento, y que han formado en el país una familia, con las raíces que ello implica.

**188.** Por ende, es de tomarse en consideración que la calidad de mexicano por naturalización exige la renuncia a una anterior nacionalidad y la lealtad a la Nación Mexicana, exigencia requerida por la Constitución general.

**189.** Aunado a que se encuentran supeditados a normas estatales y federales, fiscalizados por órganos locales, y laboran en coordinación con diversas autoridades del Estado y de la Federación, lo que conlleva a que exista un complejo sistema de limitantes para los naturalizados que deseen participar en el ejercicio de las funciones de los integrantes de un cabildo.

**190.** Por lo tanto, al ser el ayuntamiento una autoridad que no tiene funciones que incidan en áreas estratégicas o prioritarias del país, ni guardan relación con ellas ni que de alguna manera puedan poner en riesgo la soberanía y lealtad nacionales; además de que los mexicanos naturalizados guardan una presunción de lealtad hacia nuestro país a la que aceptan por propia voluntad, y la composición y estructura jurídica del ayuntamiento, permite la existencia de contrapesos internos y externos que limitan las funciones de los ediles; es que se estima que la restricción del derecho a ser votado por parte de los mexicanos naturalizados no tiene una finalidad constitucionalmente válida.

**191.** Esto porque el impedimento a los nacionalizados mexicanos tiene una finalidad que se encuentra circunscrita a cargos diversos a los de integrante de un cabildo y, por ende, es que la restricción prevista en el artículo 136, fracción I, de la Constitución local no cuenta con un fin constitucionalmente válido.

**192.** Ahora bien, en el caso de que se considere que la finalidad constitucionalmente válida es que el individuo que obtenga el cargo guarde una relación veraz y estrecha con el

país, y específicamente con el municipio, a fin de que desempeñe sus funciones con una debida diligencia y con una mayor probidad con miras al desarrollo del Municipio; como ya se dijo, los individuos naturalizados, tiene la calidad de mexicanos en términos de la Constitución general, los cuales han adquirido un vínculo con la nación, equiparable a aquellos que lo son por nacimiento.

193. En ese sentido, la igualdad jurídica que les reconoce la Constitución federal permite estimar que pueden obtener el cargo popular y desempeñarlo con la misma relación veraz y estrecha con el Municipio, desempeñándose con la debida diligencia y probidad, como si de mexicanos nacidos se tratara.

#### **Idónea**

**194. Por tanto, no puede concebirse como idónea la restricción de la fracción I, artículo 36 de la Constitución local puesto que, al no existir una finalidad constitucionalmente válida, no existe parámetro a alcanzar, es decir, ante la inexistencia de un fin, no existe la posibilidad de que la medida contribuya en algún modo y en algún grado a lograr algún propósito.**

195. A mayor abundamiento, en la hipótesis de que la finalidad fuera el correcto desempeño del cargo, tampoco **puede concluirse idónea puesto que la delimitación a ocupar cargos populares únicamente a mexicanos por nacimiento no es una garantía de un desempeño adecuado y fiel a los valores inherentes a los cargos, por**

**lo que se parte de calidades subjetivas sin sustento alguno.**

**Necesidad**

196. De igual manera, la porción normativa no es necesaria por lo siguiente.

197. La disposición legal exige que para el ejercicio del derecho a ser votado para un cargo de edil debe tenerse la calidad de mexicano por nacimiento.

198. En ese sentido, la distinción entre nacionales por nacimiento y por naturalización, no puede ser un elemento para cuestionar la satisfacción del perfil idóneo de una persona para ocupar un cargo público, pues, realmente, el correcto desempeño de una persona no encuentra una “garantía” en ese aspecto, en todo caso ello deriva de otras cualidades de las personas, como son: la capacidad, experiencia, honorabilidad, responsabilidad, compromiso, imparcialidad, independencia e inclusive, lealtad de una persona en el desempeño de una función pública, las cuales son medibles a través de otros elementos que permitan advertir esos aspectos y, de ser el caso, que una persona no desempeñe debidamente el cargo en cuestión, existen los mecanismos legales para separarlo y en su caso, sancionarlo, sea nacional por nacimiento o por naturalización.

199. En efecto, la exigencia de la nacionalidad por nacimiento no es el único medio para garantizar un adecuado desempeño de las funciones públicas, ni para avalar un fiel y adecuado desempeño en el cargo, puesto que, como ha

quedado precisado, el proceso de naturalización exige del individuo el compromiso con la nación a fin de generar un vínculo con el país como si de un mexicano por nacimiento se tratara, de ahí que el cargo pueda ser cubierto por un naturalizado.

**200.** Además, existen legislaciones y figuras como son: la Ley de Nacionalidad, el Código Penal, la Ley de Seguridad Nacional, la Ley de Seguridad Interior, la Revocación del Mandato y el Juicio Político, que tienen como finalidad resguardar los intereses tanto estatales como nacionales, cuyos supuestos normativos están encaminados a sancionar tanto a ciudadanos, como funcionarios públicos, en caso de transgredirse el fin tutelado por la norma; además algunas de ellas, establecen restricciones para que un ciudadano extranjero pueda naturalizarse, teniendo como filtros los requisitos marcados por la normativa y con ello tener mayor certeza de que las personas que pretendan ser ciudadanos mexicanos, cuenten con lealtad a la Nación.

**201.** Aunado a lo anterior, cabe destacar que existen legislaciones estatales que, contrario al caso del Estado de Quintana Roo, permiten que los mexicanos naturalizados puedan ocupar cargos populares en la entidad, entre ellos, los de integrantes de un ayuntamiento. Tales legislaciones son las siguientes:

<b>No</b>	<b>Entidades Federativas, cuya legislación, no impide que un mexicano naturalizado pueda ocupar un cargo de elección municipal.</b>
-----------	---

No	Entidades Federativas, cuya legislación, no impide que un mexicano naturalizado pueda ocupar un cargo de elección municipal.
1	Baja California Sur
2	Chihuahua
3	Ciudad de México
4	Durango
5	Guanajuato
6	Hidalgo
7	Jalisco
8	Oaxaca
9	Puebla
10	Querétaro
11	Tlaxcala
12	Veracruz
13	Zacatecas

**202.** A mayor abundamiento, la exigencia que se prevé para ocupar un cargo de edil en la entidad federativa de Quintana Roo, no lo es para ser diputado.

**203.** En efecto, el artículo 55 de la Constitución local establece:

Artículo 55.- Para ser Diputado de la Legislatura, se requiere:

- I. Ser ciudadano quintanarroense, en ejercicio de sus derechos políticos, con 6 años de residencia en el Estado; y
- II. Tener 18 años cumplidos el día de la elección.

**204.** En relación a dicho artículo, el numeral 37 del mismo ordenamiento estatal refiere:

Artículo 37.- Son Quintanarroenses:

- I. Los que nazcan en el Estado;
- II. Los mexicanos hijos de padre o madre quintanarroense, cualquiera que sea el lugar de su nacimiento;
- III. Los mexicanos que tengan domicilio establecido y una residencia efectiva de dos años por lo menos, dentro de la

circunscripción territorial del Estado y estén dedicados al desempeño de actividad lícita; y

IV. Los mexicanos que habiendo contraído matrimonio con quintanarroense, residan cuando menos un año en el Estado y manifiesten su deseo de adquirir esta calidad, ante el ayuntamiento de su residencia.

**205.** Como se advierte, la Constitución estatal no exige la nacionalidad mexicana por nacimiento para ocupar una diputación local, ya que no distingue entre mexicano de nacimiento o naturalizado, haciendo alusión únicamente que se necesita tener la calidad de ciudadano quintanarroense, siendo este quien tenga la calidad de mexicano (nacido o naturalizado) y que obtenga un vínculo con la entidad federativa en comento.

**206.** Por tales razones, es que se advierte que la medida implementada no es la única que pueda entenderse como **necesaria** para desempeñar adecuadamente las funciones correspondientes a un cargo de elección popular.

### **Proporcional**

**207.** Por último, tampoco puede considerarse **proporcional** – en sentido estricto–, puesto que la exigencia de ser mexicano “por nacimiento” discrimina sin justificación alguna a aquellos con la calidad de naturalizados.

**208.** Es decir, la exigencia de una calidad originaria como lo es el nacimiento, restringe los derechos de los mexicanos naturalizados, entre los cuales se encuentra su derecho a ser votado.

**209.** En efecto, el artículo 136, fracción I, de la Constitución local refiere:

Artículo 136. Para ser miembro de un Ayuntamiento se requiere:

I. Ser mexicano **por nacimiento**, ciudadano quintanarroense en pleno Ejercicio de sus derechos políticos y civiles, con residencia y vecindad en el Municipio no menor a cinco años anteriores al inicio del proceso electoral.

(...)

**210.** Lo anterior será ponderado ante los parámetros constitucionales siguientes:

Artículo 1o.- En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

(...)

Queda **prohibida toda discriminación** motivada por **origen** étnico o **nacional**, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

(...)

Artículo 30.- La nacionalidad mexicana se adquiere por nacimiento o por naturalización.

(...)

B. Son mexicanos por naturalización:

I. Los extranjeros que obtengan de la Secretaría de Relaciones carta de naturalización.

II. La mujer o el varón extranjeros que contraigan matrimonio con varón o con mujer mexicanos, que tengan o establezcan su domicilio dentro del territorio nacional y cumplan con los demás requisitos que al efecto señale la ley.

(...)

Artículo 35.- Son derechos del ciudadano:

I. Votar en las elecciones populares;

II. Poder ser votado para todos los cargos de elección popular, teniendo las calidades que establezca la ley. El derecho de solicitar el registro de candidatos ante la autoridad electoral corresponde a los partidos políticos, así como a los ciudadanos que soliciten su registro de manera independiente y cumplan con los requisitos, condiciones y términos que determine la legislación;

(...)

**211.** Ante tal marco de ponderación es de concluirse que la medida restrictiva conferida en la porción normativa “por nacimiento” regulada en el artículo 136, fracción I, de la Constitución local, trasgrede los principios de igualdad y no discriminación, lesionando a su vez el derecho de los mexicanos naturalizados a ser votados, el cual se encuentra vinculado a su derecho de nacionalidad.

**212.** En ese tenor, es claro que la norma limitativa hace una distinción discriminatoria partiendo de una visión en la que los mexicanos naturalizados mantienen una calidad de extranjería, perdiendo de vista que la Constitución federal les otorga la calidad de mexicanos, como si de nacimiento se trataran.

**213.** En efecto, el artículo 1º Constitucional prohíbe la discriminación por nacionalidad, lo que conlleva a pensar que ello debería entenderse aplicable a los derechos de los extranjeros al ostentar una nacionalidad distinta a la mexicana, sin embargo, la medida establecida en la norma, parte de la premisa de que los mexicanos naturalizados

ostentaron originalmente una calidad de extranjeros, equiparándolos de facto con individuos que cuentan con una nacionalidad diversa a la mexicana.

214. En ese tenor, la norma, pese a la calidad de mexicano que se les otorga a los naturalizados, persiste en ubicarlos como extranjeros, ya que no reconoce el vínculo que guardan con la Nación derivada de su naturalización, por lo que discrimina atendiendo a la categoría sospechosa del origen nacional.

215. Así las cosas, aun cuando han adquirido la nacionalidad mexicana por naturalización, con todo lo que su obtención implica<sup>32</sup>, resulta que, no obstante ello, por no ser mexicanos por nacimiento, se les excluye de acceder a cargos como el que ahora se examina, lo que sí constituye una discriminación por origen nacional, prohibida por el artículo 1º constitucional.

216. Esto porque la Ley de Nacionalidad prevé mecanismos para garantizar que quien adquiriera la nacionalidad mexicana por naturalización se vincule en forma efectiva y real al Estado mexicano, y a partir de la satisfacción de dicho procedimiento es que se otorga la nacionalidad.

217. Si bien la nacionalidad ha sido un elemento a considerar para el perfil de una persona respecto de ciertos cargos públicos o de elección popular y diversos ordenamientos constitucionales contemporáneos han consagrado, por excepción, diferencias de trato entre

---

<sup>32</sup> Ciudadanía, derechos, deberes y obligaciones (artículos 30, 31, 34, 35 y 36 de la Constitución Federal).

nacionales y extranjeros por razones que se relacionan con la defensa de los intereses nacionales, la seguridad nacional y la estructura del Poder, así como el establecimiento de las excepciones relativas a la doble nacionalidad, a fin de evitar conflictos de intereses supranacionales –como lo hace la propia norma fundamental– ello, no debe interpretarse como una permisión para realizar tales diferenciaciones en forma ilimitada, ya que, se reitera, la Constitución federal consagra el principio de igualdad y no discriminación, entre otros motivos, por origen nacional, siendo relevante considerar en todo momento, que los mexicanos por naturalización no son extranjeros.

**218.** En efecto, como ya se precisó, conforme a la propia norma fundamental y los Tratados Internacionales, las resoluciones de los organismos internacionales y criterios sustentados por la Suprema Corte de Justicia de la Nación y la Sala Superior de este Tribunal Electoral, las restricciones que se impongan a los derechos fundamentales no deben ser discriminatorias y deben atender a cuestiones de necesidad y proporcionalidad en una sociedad democrática, para lo cual debe optarse por elegir aquellas que restrinjan en menor medida el derecho protegido y guarden proporcionalidad con el propósito que tienen.

**219.** Extremo que no se satisface en el caso de la porción normativa impugnada, al establecer como requisito para ocupar el cargo de integrante de ayuntamiento, el de ser mexicano por nacimiento, con la consiguiente discriminación de aquellos que son mexicanos por naturalización y que,

como hemos visto, son mexicanos, y no tienen otra nacionalidad en tanto que, para adquirir la mexicana, debieron renunciar a la que tenían.

**220.** Tampoco tendrán una doble nacionalidad, así que, no se encuentra justificación en que por esa distinción de origen nacional se les excluya del acceso a cargos públicos, pues ello no guarda relación con la verificación del perfil que deben reunir, ni tampoco se advierte de qué manera podría presentarse en el desempeño de un cargo, empleo o comisión públicos por parte de nacionales por naturalización, conflictos de intereses supranacionales.

**221.** Por todo ello, la exigencia de la nacionalidad mexicana por nacimiento, para acceder a los cargos públicos que regulan las normas generales impugnadas, sí es inconstitucional, al excluir a aquellos mexicanos por naturalización, cuando, se reitera, ambos son nacionales mexicanos.

**222.** En ese sentido, si bien, como ya se señaló, el artículo 32 de la Constitución general estipula que la Ley será la que regule el ejercicio de los derechos que se otorga a los mexicanos que posean otra nacionalidad y el artículo 35, fracción II, de la misma norma fundamental refiere que es un derecho del ciudadano el ser votado para todos los cargos de elección popular, teniendo las calidades que establezca la ley, lo cual conlleva a concluir que tales tópicos corresponden a la potestad configurativa del legislador estatal, lo cierto es que, si bien se está ante un derecho de configuración legal, pues corresponde al legislador fijar las “calidades” en

cuestión, su desarrollo no le es completamente disponible, en tanto que, la utilización del concepto “calidades” se refiere a las cualidades o perfil de una persona, que vaya a ser nombrada en el empleo, cargo o comisión de que se trate, que pueden ser: capacidad, aptitudes, preparación profesional, edad y demás circunstancias, que pongan en relieve el perfil idóneo para desempeñar con eficiencia y eficacia el cargo popular o bien, el empleo o comisión que se le asigne.

223. Esto es, la única restricción está condicionada a los aspectos intrínsecos del ciudadano y no así a aspectos extrínsecos de éste, pues no debe pasarse por alto que es condición básica de la vida democrática que el poder público dimane del pueblo y la única forma cierta de asegurar que esa condición se cumpla puntualmente, reside en la participación de los ciudadanos, sin más restricciones o calidades que las inherentes a su persona, esto es, sin depender de cuestiones ajenas.

224. Criterio que se encuentra en la jurisprudencia de rubro: **“CARGOS DE ELECCIÓN POPULAR EN LOS ESTADOS. CORRESPONDE A LOS CONGRESOS LOCALES LEGISLAR SOBRE LOS REQUISITOS QUE DEBEN SATISFACER QUIENES PRETENDAN ACCEDER A AQUÉLLOS”<sup>33</sup>.**

225. Sumado a ello, el legislador estatal se encuentra limitado por los mandatos constitucionales y los derechos

---

<sup>33</sup> Tesis: P./J. 5/2013 (10a.), visible en el semanario judicial de la federación y su gaceta libro XVII, febrero de dos mil trece, Tomo 1, número de registro: 2002717, visible en <https://sjf.scjn.gob.mx/iusElectoral/paginas/tesis.aspx>

humanos reconocidos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los tratados internacionales suscritos por México, de conformidad con el artículo 1o. constitucional, tal y como se lo ha referido la Corte en la jurisprudencia, que lleva por título: **“LIBERTAD DE CONFIGURACIÓN LEGISLATIVA DE LOS CONGRESOS ESTATALES. ESTÁ LIMITADA POR LOS MANDATOS CONSTITUCIONALES Y LOS DERECHOS HUMANOS”**<sup>34</sup>.

226. En esa línea, también el legislador estatal debe acatar el principio de igualdad y no discriminación que aplica de manera transversal a los demás derechos humanos, por lo que, cualquier distinción, restricción, exclusión o preferencia en el ejercicio de dicho derecho que, además, se encuentre basada en alguna de las categorías prohibidas, constituye una violación del derecho citado, tal y como lo sustenta el Pleno de nuestro Máximo Tribunal en la jurisprudencia 1a./J. 45/2015 (10a.), intitulada: **“LIBERTAD CONFIGURATIVA DEL LEGISLADOR. ESTÁ LIMITADA POR LOS DERECHOS FUNDAMENTALES A LA IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN QUE OPERAN DE MANERA TRANSVERSAL”**<sup>35</sup> y la jurisprudencia de la Sala Superior de este Tribunal Electoral denominada: **“LIBERTAD DE CONFIGURACIÓN LEGISLATIVA EN MATERIA**

---

<sup>34</sup> Jurisprudencia P./J. 11/2016 (10a.), semanario judicial de la federación y su gaceta, libro XVII, febrero de dos mil trece, tomo I, con número de registro: 2012593, visible en <https://sjf.scjn.gob.mx/iusElectoral/paginas/tesis.aspx>

<sup>35</sup> Jurisprudencia 1a./J. 45/2015 (10a.), gaceta del semanario judicial de la federación, libro 19, junio de dos mil quince, tomo I, número de registro: 2009405, visible en la página electrónica <https://sjf.scjn.gob.mx/iusElectoral/paginas/tesis.aspx>

**ELECTORAL. DEBE RESPETAR EL DERECHO A LA IGUALDAD**<sup>36</sup>.

227. Siguiendo tales lineamientos jurisprudenciales, es que se considera que, aun cuando en ejercicio de la facultad de configuración, el legislador estatal puede establecer las calidades o cualidades que deben cumplirse para acceder a ciertos cargos públicos, debe hacerlo atendiendo al principio de no discriminación por origen nacional, consagrado en el párrafo tercero del artículo 1° constitucional, a cuya observancia se encuentra obligado, por lo que en el establecimiento de una reserva de este tipo no debe excluir a quienes tengan la condición de mexicanos y la hayan adquirido mediante una vía distinta al nacimiento, esto es, por naturalización, pues conforme al referido principio, tanto los mexicanos por nacimiento como los mexicanos por naturalización tienen la calidad de nacionales.

228. Por lo que la porción normativa que establece como requisito para ocupar un cargo popular el ser mexicano por nacimiento, excluyendo, por tanto, a los mexicanos por naturalización, sin tener una justificación razonable y proporcional que persiga un fin constitucionalmente válido para tal distinción -como aquellos casos que el propio numeral 32 constitucional expresamente enuncia-, indudablemente, contraviene el artículo 1° constitucional.

**Conclusión.**

---

<sup>36</sup> Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 9, Número 18, 2016, páginas 31 y 32.

**229.** Por lo anterior, al no superar el test de proporcionalidad la restricción referida en el artículo 136, fracción I, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo, es que se considera inconstitucional la porción normativa “por nacimiento”.

**230.** Esta Sala Regional considera que una vez inaplicada la norma impugnada en el caso en concreto, se le debe permitir a la actora, previo cumplimiento de los requisitos previstos en la ley que no estén relacionados con la restricción que se analiza, solicitar su registro para encabezar o formar parte de una planilla para contender en la elección de integrantes de algún Ayuntamiento en el Estado de Quintana Roo, para lo que en este caso, se debe inaplicar únicamente la restricción de ser mexicana por nacimiento, contenida en el artículo 136, fracción I, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo al no superar el test de proporcionalidad analizado en párrafos anteriores.

**231.** Lo anterior, porque este órgano jurisdiccional arriba a la convicción de que se trata de una ciudadana mexicana que conforme al principio de igualdad y no discriminación debe gozar de su derecho a ser votada, ya que en el caso no existe una justificación para que se le excluya de la posibilidad de solicitar su registro para el cargo de edil.

**232.** En efecto, Niurka Alba Sáliva Benítez es ciudadana mexicana por naturalización desde dos mil ocho, por lo que, en agosto del presente año cumplirá diez años de haber obtenido la referida nacionalidad, para lo cual es inconcuso que cumplió con lo exigido en los artículos 19 y 20 de la Ley

de Nacionalidad, que entre otros requisitos se encuentra el de acreditar la residencia de dos años inmediatamente anteriores a la fecha de su solicitud.

**233.** A partir de lo anterior, se puede colegir válidamente que la solicitud no la realizó para el efecto inmediato de pretender aspirar a una candidatura a un cargo público, es decir, en el caso esta Sala Regional no advierte la existencia de un posible fraude a la ley por parte de la actora, lo cual hubiera implicado que, al obtener la nacionalidad, de forma casi inmediata, hubiere pretendido la postulación a un determinado cargo.

**234.** Por el contrario, es evidente que en el caso transcurrió un tiempo razonable para que la actora contemplara la posibilidad de una probable aspiración a registrarse a una candidatura al cargo edilicio, pues las consultas respecto al tema fueron presentadas el seis y doce de septiembre de dos mil diecisiete, es decir, poco más de nueve años después de haber obtenido la nacionalidad mexicana.

**235.** En las relatadas condiciones, es dable estimar que en el caso concreto de Niurka Alba Sáliva Benítez, su calidad de mexicana por naturalización, no puede ser un elemento que haga nugatorio su derecho a registrarse para ocupar el mencionado cargo, ya que como ha quedado precisado al realizar el test de proporcionalidad, la exigencia de la nacionalidad por nacimiento no garantiza el eficaz desempeño de la función, y tampoco el ser mexicano por naturalización impide la falta de compromiso y lealtad con la nación mexicana.

236. De ahí que, en el caso concreto se considere que la referida porción normativa lesiona el derecho humano de la actora a ser votada, por lo se arriba a la conclusión de declarar fundada su pretensión y, por ende, determinar que en el caso la actora, de así decidirlo puede válidamente solicitar su registro ante el instituto local para conformar alguna planilla de los ayuntamientos en el Estado de Quintana Roo, para lo cual deberá cumplir previamente con los requisitos de elegibilidad previstos en la normativa constitucional y legal que, entre otros, se describen los siguientes:

237. Para ser miembro de un Ayuntamiento se requiere<sup>37</sup>:

- Ser mexicano, ciudadano quintanarroense en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles, con residencia y vecindad en el Municipio no menor a cinco años anteriores al inicio del proceso electoral<sup>38</sup>.
- Ser de reconocida probidad y solvencia moral.
- No desempeñar, con excepción de los docentes, cargo o comisión del Gobierno Federal, Estatal o Municipal a menos que se separe con noventa días de anticipación al día de la elección. Esta disposición no será aplicable a quienes participen con el carácter de suplentes.

---

<sup>37</sup> Requisito previsto en la Constitución Política del Estado de Quintana Roo, en su artículo 136, fracción I, en los cuales se excluye para los efectos de esta sentencia, la frase “*por nacimiento*”, localizada al inicio de la fracción I.

<sup>38</sup> El propio precepto aclara que, son residentes de un Municipio, los habitantes del mismo que por razones del desempeño de un cargo de elección popular, puesto público, comisión de carácter oficial, estudio o empleo, permanezcan dentro de su territorio, sin la intención de establecerse de manera definitiva en el mismo. Son vecinos de un municipio, los residentes establecidos de manera fija en su territorio y que mantengan casa en el mismo en la que habiten de manera ininterrumpida y permanente, y se encuentren inscritos en el padrón electoral correspondiente a ese propio municipio.

- No ser Magistrado del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado, ni del Tribunal Electoral del Estado, ni Consejero, Secretario Ejecutivo o Director del Instituto Electoral del Estado, a menos que se separe dos años antes de la fecha de inicio del proceso electoral.
- No ser ministro de cualquier culto, a menos que se separe formal y definitivamente de su ministerio cuando menos cinco años antes del inicio del proceso electoral.

**238.** Además de los citados, la **Ley de instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Quintana Roo** añade en sus artículos 17 y 21:

- Estar inscrito en el Registro Federal de Electores, y
- Contar con credencial para votar
- No pertenecer al Servicio Profesional Electoral Nacional, salvo que se separe del cargo tres años antes de la fecha de inicio del proceso electoral de que se trate, y
- No ser titular de algún órgano político administrativo, ni ejercer bajo circunstancia alguna las mismas funciones, salvo que se separe del cargo noventa días antes de la fecha de la elección.

**239.** Conforme a lo expuesto, lo concerniente es inaplicar al caso concreto, la restricción conferida en el artículo 136, fracción I, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo, que establece como requisito para ser miembro de un cargo edilicio sólo la parte que

señala “por nacimiento”; sentado lo anterior, se le debe permitir a la actora, previo cumplimiento de los requisitos previstos en la ley que no estén relacionados con la restricción precisada, solicitar su registro ante el instituto local para encabezar una planilla para contender en la elección de integrantes de algún Ayuntamiento.

240. No es óbice, a lo anterior, que la actora realizó senda consulta al Instituto Nacional Electoral sobre cargos federales.

241. La actora consultó al Consejero Presidente del Instituto Nacional Electoral, el criterio a seguir por parte de esa autoridad electoral federal, respecto de su probable participación como candidata a diputada federal o senadora de la república, al ostentar la calidad de ciudadana mexicana por naturalización desde dos mil ocho, a lo que dicha autoridad sostuvo que la ciudadana no podría encabezar las listas para diputada o senadora federal, pues no cumpliría con el requisito establecido en el artículo 55, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

242. Aunado a lo anterior, agregó que en caso de que la ciudadana fuera registrada en dichas listas, el Consejo General mantendría una postura apegada al texto constitucional, determinación que fue impugnada ante la Sala Superior de este Tribunal Electoral dando origen al juicio ciudadano SUP-JDC-1171/2017.

243. En efecto, en el expediente referido la prohibición a ocupar el cargo de un mexicano nacionalizado era emanada

expresamente de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el que la Sala Superior resolvió de la siguiente manera:

**244.** En el referido juicio, la actora esgrimió esencialmente que los artículos 55, fracción I, y 58, primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, violaban lo dispuesto en el artículo 1º del texto fundamental, al exigir que para ser Diputada o Senadora respectivamente, se exigía se mexicana por nacimiento, pues dichas porciones normativas se encontraban fundadas sobre una diferenciación discriminatoria, al no situarse en el pleno goce de sus derechos político electorales de ser votada, como dispone el artículo 35, fracción II, de la Constitución federal, pues adquirió la nacionalidad mexicana por naturalización.

**245.** Además, argumentó que dicho requisito no solamente resultaba contrario a los principios de la Constitución mexicana, sino también al marco de prerrogativas establecidas en los tratados internacionales de los cuales el Estado mexicano es parte y que le resultan obligatorios a todas las autoridades por la vía de los artículos 1º y 133 de la propia Constitución.

**246.** Al respecto la Sala Superior determinó confirmar el acuerdo impugnado por lo siguiente.

**247.** En un primer momento precisó que la respuesta a dicha consulta tenía la naturaleza de un auténtico acto de aplicación, que afectaba de manera directa a la justiciable.

248. Después de analizar el marco normativo y convencional atinentes, advirtió que de su contexto resultaba dable advertir que la actora partía de una perspectiva equivocada respecto a la regulación convencional y el parámetro de control de regularidad constitucional, por lo que en ese caso no se podría efectuar un estudio de ponderación y proporcionalidad entre los derechos reconocidos en el marco constitucional y convencional, ya que el parámetro de control constitucional vigente no permite un ejercicio de regularidad en tales términos.

249. Lo anterior, tomando como eje rector lo contenido en la contradicción de tesis 293/2011, en donde el Pleno del Tribunal hubiera determinado que no obstante la jerarquía constitucional de los derechos humanos reconocidos en los tratados internacionales, prevalece lo dispuesto en la Constitución federal, en este caso el requisito de elegibilidad determinado por el constituyente, quien el ámbito de su libertad de configuración legislativa lo incorporó a nuestro sistema jurídico.

250. De ahí que haya estimado infundada la pretensión de la actora y haya confirmado el acuerdo emitido por el Instituto Nacional Electoral.

251. En ese sentido se advierte que, en el asunto SUP-JDC-1171/2017, la Sala Superior determinó no otorgarle la razón a la actora ya que la consulta realizada era respecto a uno de los cargos reservados por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y que de alguna manera pueden poner en peligro la soberanía y la lealtad nacional, los cuales

se reservan de manera exclusiva a mexicanos por nacimiento que no adquieran otra nacionalidad.

**ÚNDECIMO. Efectos de la sentencia.**

**252.** Toda vez que la parte actora alcanzó su pretensión, lo procedente es dictar los siguientes efectos:

- **Revocar** la sentencia dictada por el Tribunal Electoral del Estado de Quintana Roo, al resolver los expedientes JDC/022/2017 y su acumulado RAP/010/2017.
- **Revocar** el Acuerdo IEQROO/CG-A-082-17, emitido por el Consejo General del Instituto Electoral de Quintana Roo.
- **Inaplicar**, al caso concreto, la restricción contenida en el artículo 136, fracción I, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo, que establece como requisito para ser miembro de un cargo edilicio sólo la parte que señala “por nacimiento”.
- Niurka Alba Sáliva Benítez, puede solicitar su registro ante el Instituto local para integrar la planilla de ediles para Ayuntamientos en el Estado de Quintana Roo, reunidos los requisitos de elegibilidad que marca la legislación electoral atinente y que no estén relacionados con la restricción de ser mexicano “*por nacimiento*”.
- Se vincula a la autoridad administrativa electoral de dicha entidad federativa, para que realicen los actos necesarios y suficientes para lograr el cumplimiento de esta ejecutoria.

- Con fundamento en lo dispuesto en los artículos 99, fracción X, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 6, párrafo 4, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, y en atención a que esta Sala Regional ha determinado inaplicar la norma legal mencionada, comuníquese a la Sala Superior de este Tribunal Electoral, para los efectos constitucionales conducentes y que por su conducto se informe de la presente ejecutoria a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Por lo expuesto se,

### **R E S U E L V E**

**PRIMERO.** Se **revoca** la sentencia dictada por el Tribunal Electoral del Estado de Quintana Roo, al resolver los expedientes JDC/022/2017 y su acumulado RAP/010/2017.

**SEGUNDO.** Se **revoca** el Acuerdo IEQROO/CG-A-082-17, emitido por el Consejo General del Instituto Electoral de Quintana Roo.

**TERCERO.** Se declara la **inaplicación**, al caso concreto, de la restricción contenida en el artículo 136, fracción I, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo, que establece como requisito para ser miembro de un cargo edilicio sólo la parte que señala “por nacimiento”.

**CUARTO.** Niurka Alba Sáliva Benítez, puede solicitar su registro ante el instituto local para integrar la planilla de ediles para Ayuntamientos en el Estado de Quintana Roo, reunidos los requisitos de elegibilidad que marca la legislación electoral atinente y que no estén relacionados con la restricción de ser mexicano “*por nacimiento*”.

**QUINTO.** Se vincula a la autoridad administrativa electoral de dicha entidad federativa, para que realicen los actos necesarios y suficientes para lograr el cumplimiento de esta ejecutoria.

**SEXTO.** Comuníquese a la Sala Superior de este Tribunal Electoral, para los efectos constitucionales conducentes y que por su conducto se informe de la presente ejecutoria a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

**NOTIFÍQUESE, por estrados** a la actora por así solicitarlo en su escrito de demanda, al tercero interesado, por no señalar domicilio en esta ciudad, y a los demás interesados; por **correo electrónico** u **oficio** con copia certificada de la presente determinación al Tribunal Electoral de Quintana Roo, al Consejo General del Instituto Electoral de dicha entidad federativa, así como a la Sala Superior de este Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, para que a su vez, informe a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Lo anterior, con fundamento en los artículos 99, fracción X, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; así como en los preceptos 6, párrafo 4,

## **SX-JDC-74/2018**

26, apartado 3, 27, apartado 6, 28 y 29, apartados 1, 3 y 5, así como 84 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, en relación con los numerales 94, 95, 98 y 101 del Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Finalmente, se instruye a la Secretaría General de Acuerdos de esta Sala para que la documentación que se reciba en este órgano jurisdiccional de manera posterior, relacionada con el trámite y sustanciación del recurso que ahora se resuelve, se agregue al expediente sin mayor trámite.

En su oportunidad, devuélvanse las constancias que correspondan y, acto seguido, archívese el expediente como asunto concluido.

Así lo resolvieron por **mayoría** de votos, los Magistrados integrantes de la Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la Tercera Circunscripción Plurinominal Electoral Federal, Juan Manuel Sánchez Macías y Enrique Figueroa Ávila, con el voto en contra del Magistrado Adín Antonio de León Gálvez, quien formula voto particular, ante el Licenciado Javier Antonio Moreno Martínez, Secretario Técnico, en funciones de Secretario General de Acuerdos, quien autoriza y da fe.

**MAGISTRADO PRESIDENTE**

**ADÍN ANTONIO DE LEÓN GÁLVEZ**

**MAGISTRADO**

**ENRIQUE FIGUEROA  
ÁVILA**

**MAGISTRADO**

**JUAN MANUEL SÁNCHEZ  
MACÍAS**

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS  
EN FUNCIONES**

**JAVIER ANTONIO MORENO MARTÍNEZ**

**VOTO PARTICULAR QUE, CON FUNDAMENTO EN EL ÚLTIMO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 193 DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, FORMULA EL MAGISTRADO ADÍN ANTONIO DE LEÓN GÁLVEZ, EN EL JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO NÚMERO SX-JDC-74/2018.**

Con el debido respeto a mis compañeros integrantes de esta Sala Regional, no comparto las consideraciones y el sentido de la presente sentencia, pues difiero de las razones que la sustentan.

La determinación de la mayoría es declarar la inaplicación, al caso concreto, de la restricción conferida en el artículo 136, fracción I, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo, que establece como requisito para ser miembro de un cargo edilicio sólo la parte que señala “por

*nacimiento”.*

Como consecuencia de ello, se concluye que la actora puede solicitar su registro ante el Instituto local para encabezar o integrar alguna planilla de ediles para ayuntamientos en el Estado de Quintana Roo, una vez que cumpla con los requisitos de elegibilidad que marca la legislación electoral atinente.

En primer término, debo decir que comparto la primera parte del proyecto en donde se estima **fundado** el agravio relativo a que el Tribunal responsable en modo alguno atendió a cabalidad la *litis* planteada por la actora, cuando era su obligación, ello en atención a lo establecido en el artículo 17 de la Constitución federal.

En efecto, el Tribunal local se encontraba compelido a realizar de oficio, un control de constitucionalidad y convencionalidad, a través del test de proporcionalidad, en virtud de que dichos principios se encuentran garantizados en el párrafo último del artículo 1 de la Norma Suprema, así como en el precepto 1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el artículo 2 de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos.

Ello, en virtud de que el análisis constitucional no es potestativo de la autoridad, y por el contrario debe hacerse de oficio, tal y como lo establece la tesis emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación de rubro: **“CONTROL DE CONVENCIONALIDAD EX OFFICIO EN UN MODELO DE CONTROL DIFUSO DE CONVENCIONALIDAD”**.

Lo anterior, porque de conformidad con lo previsto en el artículo 1°. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, todas las autoridades del país, dentro del ámbito de sus competencias, se encuentran obligadas a velar no sólo por los derechos humanos contenidos en la Constitución federal, sino también por aquellos contenidos en los instrumentos internacionales celebrados por el Estado mexicano, adoptando la interpretación más favorable al derecho humano de que se trate, lo que se conoce en la doctrina como principio *pro persona*.

Derivado de ello, comparto que, en condiciones ordinarias, tal situación llevaría a ordenar al Tribunal responsable a que dictara una nueva sentencia con la finalidad de que analizara los motivos de disenso omitidos.

También acompaño el argumento de que en el caso el acto impugnado tiene relación con el proceso electoral local que se encuentra en curso en el Estado de Quintana Roo, por esta razón, esta Sala Regional debe estudiar en **plenitud de jurisdicción** el planteamiento formulado por la actora en el juicio local, ello en términos de lo dispuesto en el artículo 6, numeral 3, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Ahora bien, me apartado del proyecto de cuenta en las consideraciones restantes, toda vez que a mi juicio los agravios resultan infundados, ya que, considero que los planteamientos formulados no son aptos para superar la barrera del test de proporcionalidad, ello en atención a las

siguientes consideraciones.

La actora plantea en su demanda estatal que el acto de la autoridad transgrede el principio de igualdad y no discriminación contenido en el artículo 1, párrafo primero, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, al hacer una diferencia entre los derechos de los ciudadanos mexicanos por nacimiento y aquellos por naturalización.

Al respecto, considero que los motivos de disenso son **infundados** en atención a lo siguiente:

En primer término, debe mencionarse que la igualdad es una categoría que hace referencia a la existencia en dos o más personas o cosas de un mismo rasgo o elemento desde el cual se establece la comparación entre ellas –lo que se denomina el término de comparación-.

Como principio, es entendido unas veces como una exigencia de trato rigurosamente igual, prescindiendo de cualquier diferencia que pueda existir entre los destinatarios de la acción –trato paritario– y en otras, como una necesidad de adecuar la acción a las diferencias existentes en la realidad, es decir, tratar como igual lo igual y lo diferente como diferente –trato igual-.

Por ello, la doctrina ha distinguido cuatro situaciones o mandatos correlativos al principio de igualdad:

*i)* uno de trato idéntico a destinatarios que se encuentren en circunstancias idénticas –trato igual a iguales–;

*ii)* uno de trato enteramente diferenciado a destinatarios cuyas situaciones no compartan ningún elemento común –trato desigual a desiguales–;

*iii)* uno de trato paritario a destinatarios cuyas situaciones presenten similitudes y diferencias, pero las similitudes sean más relevantes que las diferencias –trato igual a pesar de la diferencia–; y

*iv)* uno de trato diferenciado a destinatarios que se encuentren también en una posición en parte similar y en parte diversa, pero en cuyo caso, las diferencias sean más relevantes que las similitudes –trato diferente a pesar de la similitud–<sup>39</sup>.

Al respecto, cuando una persona aduce un trato discriminatorio en su contra debe proporcionar un parámetro o término de comparación para demostrar, en primer lugar, un trato diferenciado, presupuesto que establecen las tesis 1a. VII/2017 (10a.), de rubro: **“DERECHOS FUNDAMENTALES A LA IGUALDAD Y A LA NO DISCRIMINACIÓN. METODOLOGÍA PARA EL ESTUDIO DE CASOS QUE INVOLUCREN LA POSIBLE EXISTENCIA DE UN TRATAMIENTO NORMATIVO DIFERENCIADO”**<sup>40</sup> y 1a. CXLIX/2012 (10a.), cuyo rubro es **“IGUALDAD. SON INOPERANTES LOS CONCEPTOS DE VIOLACIÓN EN LOS QUE SE ALEGUE VIOLACIÓN A DICHO PRINCIPIO, SI EL QUEJOSO NO PROPORCIONA EL PARÁMETRO O TÉRMINO DE COMPARACIÓN PARA DEMOSTRAR QUE LA NORMA IMPUGNADA OTORGA UN**

---

39 Al respecto, véase: Bernal Pulido, Carlos, “El derecho de los derechos”, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2005, p. 257.

<sup>40</sup> Consultable en la Gaceta del Semanario Oficial de la Federación, Libro 38, enero de 2017, tomo I, página 380.

**TRATO DIFERENCIADO**<sup>41</sup>.

Ahora bien, la noción de igualdad deriva directamente de la unidad de naturaleza del género humano y es inseparable de la dignidad de la persona, frente a la cual es incompatible toda situación que, por considerar superior a un determinado grupo, conduzca a tratarlo con privilegio o que, a la inversa, por considerarlo inferior, lo trate con hostilidad o de cualquier forma lo discrimine del goce de derechos que se reconocen a quienes no se consideran en tal situación de inferioridad.

Razonamiento recogido en la tesis aislada 1a. CXLV/2012 (10a.), de rubro: **“IGUALDAD ANTE LA LEY Y NO DISCRIMINACIÓN. SU CONNOTACIÓN JURÍDICA NACIONAL E INTERNACIONAL”**<sup>42</sup>.

Es de resaltarse que, el principio de igualdad, así como los principios de autonomía, libertad y dignidad personal, constituyen el fundamento de los derechos humanos, tal como lo establece la tesis aislada 1a. CCCLIV/2014 (10a.), de rubro: **“DIGNIDAD HUMANA. CONSTITUYE UNA NORMA JURÍDICA QUE CONSAGRA UN DERECHO FUNDAMENTAL A FAVOR DE LAS PERSONAS Y NO UNA SIMPLE DECLARACIÓN ÉTICA”**<sup>43</sup>.

Así, la discriminación resulta inadmisibles al crear entre seres humanos diferencias de trato que no corresponden a su única

---

<sup>41</sup> Consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Libro XI, agosto de 2012, Tomo 1, página 488.

<sup>42</sup> Consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Libro XI, agosto de 2012, Tomo 1, página 487.

<sup>43</sup> Consultable en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, libro 11, octubre de 2014, tomo I, página 602.

e idéntica naturaleza.

De lo anterior se desprende también que no todo tratamiento jurídico diferente es discriminatorio, pues no toda distinción de trato puede considerarse ofensiva, por sí misma, de la dignidad humana.

En este sentido, en la tesis jurisprudencial 1a./J. 81/2004, de rubro: “**IGUALDAD. LÍMITES A ESTE PRINCIPIO**”<sup>44</sup>, la Primera Sala de nuestro Alto Tribunal sostuvo que el principio de igualdad no implica que todos los sujetos de una norma se encuentren siempre, en todo momento y ante cualquier circunstancia, en condiciones de absoluta igualdad, sino que se refiere a la igualdad jurídica, que debe traducirse en la seguridad de no tener que soportar un perjuicio –o privarse de un beneficio– desigual e injustificado.

En estas condiciones, el valor superior que persigue este principio consiste en evitar la existencia de normas que, llamadas a proyectarse sobre **situaciones de igualdad de hecho**, produzcan como efecto de su aplicación:

*(i)* una ruptura de esa igualdad al generar un trato discriminatorio entre situaciones análogas; o

*(ii)* efectos semejantes sobre personas que se encuentran en situaciones dispares<sup>45</sup>.

---

<sup>44</sup> Consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XX, octubre de 2004, página 99.

<sup>45</sup> Criterio visible en la tesis aislada 1a. LXXXIV/2015 (10a.), consultable en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 15, febrero de 2015, Tomo II, página 1409, cuyo rubro es “**PRINCIPIO DE IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN EN LA CONVENCION SOBRE LOS DERECHOS DEL NIÑO**”.

Este criterio coincide con el del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial de Naciones Unidas<sup>46</sup> (CERD, por su siglas en inglés), el cual ha sostenido que “el término ‘no discriminación’ no implica que sea necesario un trato uniforme cuando existen **diferencias importantes** entre la situación de una persona o grupo y la de otros o, en otras palabras, **cuando hay una justificación objetiva razonable para la diferencia de trato**”.

Así, el Comité coincide con la Suprema Corte al sostener que “dar un mismo trato a personas o grupos cuyas situaciones sean objetivamente diferentes constituirá discriminación en la práctica, como lo constituirá también el trato desigual de personas cuya situación sea objetivamente la misma”, reiterando que “la aplicación del principio de no discriminación exige que se tomen en consideración las características de los grupos”.

El criterio del Comité, compartido por la mencionada Primera Sala, permite concluir que debe hacerse una diferenciación de dos etapas en los estudios sobre discriminación: una de ellas que se refiere al análisis de la situación supuestamente discriminada, con base en la cual se determine si existen diferencias importantes que impidan una comparación con aquéllas contra la cual se va a contrastar; y una segunda en la cual se estudie si las distinciones de trato son admisibles o legítimas, lo cual exige que su justificación sea objetiva y razonable.

---

<sup>46</sup> Recomendación general 32, párrafo 8.

Al respecto, la jurisprudencia 1a./J. 37/2008 de la Primera Sala, de rubro: **“IGUALDAD. CASOS EN LOS QUE EL JUEZ CONSTITUCIONAL DEBE HACER UN ESCRUTINIO ESTRICTO DE LAS CLASIFICACIONES LEGISLATIVAS (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 1o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS)”**<sup>47</sup>, refleja que para determinar si una distinción resulta objetiva y razonable, deberá efectuarse un estudio cuya intensidad dependerá del tipo de criterio empleado para realizar la distinción objeto de la *litis*. Así, existen dos niveles de escrutinio:

**1. Escrutinio estricto:** debe realizarse por las y los jueces constitucionales en aquellos casos en los que la distinción **(i)** se base en las categorías sospechosas enumeradas en los artículos 1º, párrafo quinto, de la Constitución; 1.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 2.1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos<sup>48</sup> o **(ii)** implique una afectación central a derechos fundamentales reconocidos en la Constitución o en tratados internacionales

---

<sup>47</sup> Consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXVII, abril de 2008, página 175.

<sup>48</sup> Visible en la jurisprudencia 1a./J. 55/2006, consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXIV, septiembre de 2006, página 75, cuyo rubro es **“IGUALDAD. CRITERIOS PARA DETERMINAR SI EL LEGISLADOR RESPETA ESE PRINCIPIO CONSTITUCIONAL”**. Ver también las tesis aisladas 1a. CI/2013 (10a.), consultables en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Libro XIX, abril de 2013, Tomo 1, página 958, cuyo rubro es **“CONSTITUCIONALIDAD DE DISTINCIONES LEGISLATIVAS QUE SE APOYAN EN UNA CATEGORÍA SOSPECHOSA. FORMA EN QUE DEBE APLICARSE EL TEST DE ESCRUTINIO ESTRICTO”**, y 1a. XCIX/2013 (10a.), publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, libro XIX, abril de 2013, tomo 1, página 961, cuyo rubro es **“IGUALDAD. CUANDO UNA LEY CONTENGA UNA DISTINCIÓN BASADA EN UNA CATEGORÍA SOSPECHOSA, EL JUZGADOR DEBE REALIZAR UN ESCRUTINIO ESTRICTO A LA LUZ DE AQUEL PRINCIPIO”**.

ratificados por el Estado mexicano<sup>49</sup>.

En estos casos, el juez constitucional debe llevar a cabo un test de proporcionalidad en el que estudie legitimidad, idoneidad, necesidad y estricta proporcionalidad de la medida<sup>50</sup>.

**2. Escrutinio ordinario:** debe realizarse por las y los jueces constitucionales en aquellos casos en los cuales la diferencia de trato supuestamente arbitraria no tenga como base alguno de los criterios antes mencionados<sup>51</sup>.

---

<sup>49</sup> Visible en la jurisprudencia P./J. 29/2011, consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo XXXIV, agosto de 2011, página 20, cuyo rubro es **“PROTECCIÓN A LA SALUD DE LOS NO FUMADORES. LAS NORMAS QUE RESTRINGEN LA POSIBILIDAD DE FUMAR EN ESTABLECIMIENTOS MERCANTILES ABIERTOS AL PÚBLICO DEBEN SER ANALIZADAS BAJO ESCRUTINIO NO ESTRICTO”**. Sobre este punto, la jurisprudencia reconoce –contrario sensu– que sólo es necesario un escrutinio estricto cuando la limitación a un derecho se base en una categoría sospechosa o cuando “incide de modo central o determinante en [un] derecho [humano]”. En el mismo sentido, tesis aislada P. VII/2011, consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo XXXIV, agosto de 2011, página 24, cuyo rubro es **“CONTROL DEL TABACO. EL ARTÍCULO 16, FRACCIÓN II, DE LA LEY GENERAL RELATIVA NO DEBE SER SOMETIDO A UN ESCRUTINIO DE IGUALDAD INTENSO”**, así como la tesis aislada 1a. CII/2010, registro de IUS 163766, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXXII, septiembre de 2010, página 185, cuyo rubro es **“PRINCIPIO DE IGUALDAD. INTERPRETACIÓN DE LA CONSTITUCIÓN A EFECTOS DE DETERMINAR LA INTENSIDAD DEL ESCRUTINIO”**; tesis aislada 1a. CIV/2010, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXXII, septiembre de 2010, página 183, cuyo rubro es **“PRINCIPIO DE IGUALDAD. INTERPRETACIÓN CONSTITUCIONAL PARA DETERMINAR SI EN UN CASO PROCEDE APLICAR ESCRUTINIO INTENSO POR ESTAR INVOLUCRADAS CATEGORÍAS SOSPECHOSAS”**; y tesis aislada 1a. CIII/2010, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXXII, septiembre de 2010, página 184, cuyo rubro es **“PRINCIPIO DE IGUALDAD. INTERPRETACIÓN CONSTITUCIONAL PARA DETERMINAR SI EN UN CASO PROCEDE APLICAR ESCRUTINIO INTENSO POR ESTAR INVOLUCRADOS DERECHOS FUNDAMENTALES”**.

<sup>50</sup> Tesis jurisprudencial 1a./J. 55/2006, registro de IUS 174247, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXIV, septiembre de 2006, página 75, cuyo rubro es **“IGUALDAD. CRITERIOS PARA DETERMINAR SI EL LEGISLADOR RESPETA ESE PRINCIPIO CONSTITUCIONAL”**.

<sup>51</sup> El concepto de “arbitrariedad” no debe equipararse solamente con el de “contrario a ley” en un sentido únicamente formal, “sino que debe interpretarse de manera más amplia a fin de incluir elementos de incorrección, injusticia e imprevisibilidad”. Corte IDH. *Caso Chaparro Álvarez y Lapo Íñiguez vs. Ecuador. Excepciones Preliminares*,

En estos casos, el test de proporcionalidad se llevará a cabo mediante el análisis de la legitimidad de la medida, su *instrumentalidad* y su proporcionalidad<sup>52</sup>.

Esto implica una variación importante del test estricto antes mencionado, consistente en que el estudio de la idoneidad y la necesidad de la medida se reducen a una revisión de su *instrumentalidad* para perseguir la finalidad constitucionalmente admisible, sin que se exija al legislador que se realice por los “mejores medios imaginables”.

Con independencia del grado de escrutinio que sea aplicable, el estudio sobre la proporcionalidad de la medida exige un análisis adicional para detectar si el acto o la norma estudiada es adecuada, en el sentido de que no tenga defectos de *sobre inclusión* o de *infra inclusión*, de los que derive una vulneración del principio de igualdad y no discriminación.

Esta etapa del escrutinio se ha llamado recientemente *principio de razonabilidad*, conforme al cual se exige una relación lógica y proporcional entre los fines y los medios de una medida, por la cual pueda otorgársele legitimidad.

Lo anterior encuentra sustento en la jurisprudencia P./J. 28/2011, cuyo rubro es: **“ESCRUTINIO DE IGUALDAD Y ANÁLISIS CONSTITUCIONAL ORIENTADO A DETERMINAR LA LEGITIMIDAD DE LAS LIMITACIONES A LOS**

---

*Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 21 de noviembre de 2007. Serie C No. 170, párrafo 92.

<sup>52</sup> Visible en la Tesis aislada P. VIII/2011, consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXXIV, agosto de 2011, página 33, cuyo rubro es **“IGUALDAD. EN SU ESCRUTINIO ORDINARIO, EL LEGISLADOR NO TIENE LA OBLIGACIÓN DE USAR LOS MEJORES MEDIOS IMAGINABLES”**.

**DERECHOS FUNDAMENTALES. SU RELACIÓN”<sup>53</sup>, así como en la tesis aislada 1a. CCCLXXXV/2014 (10a.), de rubro: “IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN. FUNCIONES Y CONSECUENCIAS EN EL USO DEL PRINCIPIO DE RAZONABILIDAD”<sup>54</sup>.**

Ahora, en el presente caso, la actora alega una distinción emanada del artículo 136, fracción I, de la Constitución local, aduciendo que con ello se lesiona su derecho de igualdad en relación a su derecho a ser votada, ya que se le discrimina con motivo de su nacionalidad de origen.

Ante tal planteamiento, es claro que la actora se duele de la existencia de discriminación como consecuencia de un *tratamiento normativo diferenciado*, la cual, a su parecer, se da con motivo de su nacionalidad de origen, ya que tiene la calidad de cubana por nacimiento.

En este sentido, cuando se alegan violaciones al principio de igualdad, en virtud de la existencia de diferenciaciones arbitrarias, es necesario realizar lo que se ha acuñado en la doctrina y en la jurisprudencia de diversas cortes y tribunales constitucionales, –como el estadounidense, el español o el europeo–, como un juicio de igualdad.

Además, debido al señalamiento del involucramiento de una categoría sospechosa, tal ejercicio de ponderación debe ser llevado a cabo a través de un escrutinio estricto.

---

<sup>53</sup> Consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXXIV, agosto de 2011, página 5.

<sup>54</sup> Consultable en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 12, noviembre de 2014, Tomo I, página 719.

Así, el primer paso a agotar para realizar un juicio de igualdad es establecer la **existencia de una norma en la que se trate de forma diferenciada** a un grupo de destinatarios que alega estar en situaciones jurídicas iguales.

En el caso, el artículo 136, fracción I, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo, excluye a los individuos que adquirieron la calidad de mexicanos por naturalización del derecho a acceder a los cargos de integrante de un ayuntamiento, pues dicha legislación reserva esta posibilidad a los mexicanos de nacimiento.

Dicha exclusión representa el término de comparación, pues coloca a los mexicanos naturalizados en una categoría menos benéfica que la otorgada a aquellos por nacimiento, pues sólo estos últimos pueden acceder a los cargos de integrantes de un ayuntamiento.

Ahora bien, el siguiente paso dentro del juicio de igualdad, es determinar si esta distinción tiene una razón de ser o **finalidad constitucionalmente imperiosa**, esto es, debe examinarse si la distinción basada en la categoría sospechosa cumple con una finalidad importante desde el punto de vista constitucional.

Así, al elevarse la intensidad del escrutinio debe exigirse que la finalidad tenga un apoyo constitucional claro: debe perseguir un objetivo constitucionalmente trascendental. Una forma de entender en la tradición continental este concepto podría ser que la medida debe perseguir la satisfacción o protección de un principio de rango constitucional.

Para ello, es necesario ponderar la libertad de configuración que, en materia de cargos de integrantes de ayuntamientos, tienen las legislaturas estatales, en contraposición con el principio de igualdad y no discriminación, según se explica a continuación.

Al respecto, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que, los artículos 30, apartado A, 32, párrafo segundo, 115 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, constituyen las bases constitucionales a las que habrán de sujetarse las Constituciones de las entidades federativas tratándose de la elección de gobernadores, miembros de las legislaturas locales e integrantes de los Ayuntamientos, en virtud del principio de supremacía constitucional establecido en el artículo 133 de la Norma fundamental.

Así, para ocupar el cargo de gobernador se establecen ciertos requisitos esenciales a los que queda constreñida la legislación local (artículo 116, fracción I), mientras que, tratándose de los miembros de las legislaturas locales e integrantes de los Ayuntamientos, la libertad de configuración normativa de los legisladores locales es mayor, en la medida en que la Constitución general de la República sólo establece algunos lineamientos mínimos para su elección, mas no los requisitos y calidades que deben cubrir.

Por tanto, los requisitos que deben satisfacer quienes pretendan acceder a un cargo de elección popular en los Estados de la República, tales como diputados o miembros de

los Ayuntamientos, constituyen un aspecto que está dentro del ámbito de la libertad de configuración de los legisladores locales y, en ese sentido, es válido que las Constituciones y leyes de los Estados establezcan requisitos variados y diferentes.

Criterio que se encuentra en la jurisprudencia P./J. 5/2013 (10a.) de rubro: **“CARGOS DE ELECCIÓN POPULAR EN LOS ESTADOS. CORRESPONDE A LOS CONGRESOS LOCALES LEGISLAR SOBRE LOS REQUISITOS QUE DEBEN SATISFACER QUIENES PRETENDAN ACCEDER A AQUÉLLOS”**<sup>55</sup>.

Ahora bien, la propia Corte ha delimitado dicha facultad al señalar que, si bien es cierto que los Congresos estatales tienen libertad configurativa para regular ciertas materias, también lo es que aquella se encuentra limitada por los mandatos constitucionales y los derechos humanos reconocidos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los tratados internacionales suscritos por México, de conformidad con el artículo 1º. constitucional.

En similar sentido, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha destacado que la legitimidad democrática de ciertos actos o hechos está limitada por las normas y obligaciones internacionales de protección de los derechos humanos, de modo que la existencia de un verdadero régimen democrático está determinada por sus características tanto

---

<sup>55</sup> Consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Tomo 1, febrero de 2013, página 196.

formales como sustanciales.

Dicha razón se encuentra en la jurisprudencia P./J. 11/2016 (10a.), que lleva por título: **“LIBERTAD DE CONFIGURACIÓN LEGISLATIVA DE LOS CONGRESOS ESTATALES. ESTÁ LIMITADA POR LOS MANDATOS CONSTITUCIONALES Y LOS DERECHOS HUMANOS”**<sup>56</sup>.

En esa misma tesitura, el mismo pleno ha expresado que la configuración legislativa se encuentra limitada por los mandatos constitucionales y el reconocimiento de derechos humanos desde la Constitución y los tratados internacionales suscritos por México.

El principio de igualdad y no discriminación aplica de manera transversal a los demás derechos humanos, y cualquier distinción, restricción, exclusión o preferencia en el ejercicio de dicho derecho que, además, se encuentre basada en alguna de las categorías prohibidas, constituye una violación del derecho citado.

La discriminación puede operar de manera legal o de hecho, por objeto o resultado (directa o indirecta), o a través de la omisión de adoptar medidas temporales diferenciadas para responder o evitar perpetuar situaciones de discriminación estructural.

Además, la discriminación puede tener un efecto único en el tiempo o puede operar también de manera continuada. La mera vigencia de una ley puede discriminar directamente a una

---

<sup>56</sup> Consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Tomo 1, septiembre de 2016, página 52.

persona o grupo de personas, o bien, puede discriminar indirectamente debido a un impacto diferenciado.

Tal razonamiento se encuentra recogido en la jurisprudencia 1a./J. 45/2015 (10a.), intitulada: **“LIBERTAD CONFIGURATIVA DEL LEGISLADOR. ESTÁ LIMITADA POR LOS DERECHOS FUNDAMENTALES A LA IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN QUE OPERAN DE MANERA TRANSVERSAL”**<sup>57</sup>.

En el mismo sentido se ha pronunciado la Sala Superior de este Tribunal Electoral, la cual ha señalado que, si bien al interpretar los artículos 1º, 35, 41, 115, fracción VIII y 116, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se advierte que las legislaturas locales gozan de libertad legislativa para expedir leyes en materia electoral; lo cierto es que, esas facultades no son irrestrictas, toda vez que se deben ejercer en observancia de los principios y bases establecidos en la Constitución Federal y los tratados internacionales suscritos por el Estado mexicano, entre los que se encuentra el de igualdad. Consecuentemente, toda la legislación que se emita en la materia debe respetar los derechos de igualdad y no discriminación.

Lo anterior encuentra sustento en la jurisprudencia 5/2016, de rubro: **“LIBERTAD DE CONFIGURACIÓN LEGISLATIVA EN MATERIA ELECTORAL. DEBE RESPETAR EL DERECHO A**

---

<sup>57</sup> Consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Tomo 1, julio de 2014, página 150.

**LA IGUALDAD**<sup>58</sup>.

Dado el margen de libertad que tiene reconocido el legislador para definir las bases generales para reglamentar el derecho a ser votado, en términos del artículo 35, fracción II, de la Constitución general, el nivel de escrutinio que debe aplicarse en el test de proporcionalidad de las restricciones respecto al principio de igualdad debe ser estricto, por estar sustentada la mencionada restricción en una categoría sospechosa, como lo es la nacionalidad.

En consonancia con ello, es menester señalar que la Constitución federal no prohíbe el uso de categorías sospechosas, lo que prohíbe es su utilización de forma injustificada. El escrutinio estricto de las distinciones basadas en categorías sospechosas garantiza que sólo serán constitucionales aquellas que tengan una justificación muy robusta.

Consecuentemente, la diferencia establecida en el precepto jurídico debe, forzosamente, perseguir la satisfacción o protección de un principio de rango constitucional.

Al respecto, cabe precisar que, el constituyente de 1975, el cual elaboró la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo, no expuso ninguna razón por la cual delimitó el derecho a ser votado a integrante del

---

<sup>58</sup> Consultable en Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 9, Número 18, 2016, páginas 31 y 32; así como en la página de internet <http://sief.te.gob.mx/iuse/default.aspx>.

ayuntamiento únicamente a mexicanos por naturalización.

Sin embargo, se estima que las razones que imperaron en la regulación de los cargos de Presidente de la República, diputados y senadores, establecidos en nuestra Carta Magna, se trasladan a los cargos de ediles en el estado de Quintana Roo, por lo que los motivos que fueron establecidos a nivel federal para limitar tales cargos justifican constitucionalmente la limitación a ser votado al cargo de integrante del ayuntamiento en la entidad federativa señalada.

De lo anterior, se hace evidente que se establecieron como limitantes al derecho a ocupar cargos y funciones a mexicanos naturalizados en el ámbito de las áreas estratégicas o prioritarias del Estado Mexicano que por naturaleza sustentan el fortalecimiento de la identidad y soberanía nacionales.

Otra razón establecida por el constituyente federal al limitar a los naturalizados a ocupar cargos de elección popular establecidos en la propia Norma Fundamental es que, al ocupar tales cargos, puedan poner en riesgo la soberanía y lealtad nacional.

Como se advierte, el artículo 32 de la Constitución general tiene como finalidad que diversos cargos se reservan a quienes sean mexicanos por nacimiento, con el objeto de preservar y salvaguardar la identidad, soberanía y lealtad nacional, en esencia, **la seguridad nacional**, esto con el objeto de que se encuentren libres de cualquier posibilidad de mantener algún vínculo jurídico o sumisión hacia otros países.

Ahora bien, el artículo 136, fracción I, de la Constitución local establece una restricción a los mexicanos naturalizados para contender a cargos de elección popular a nivel municipal, sin embargo, se advierte que dicha restricción guarda estrecha relación con las prohibiciones establecidas en la Constitución federal en similares hipótesis jurídicas, debido a que con dicha norma se prevé la salvaguarda de la Seguridad de la Nación al prevenir riesgos que conlleven a la desestabilización de la gobernabilidad municipal.

En efecto, la norma tiene como finalidad constitucional la Seguridad Nacional puesto que la intervención de mexicanos naturalizados –con un aprecio a su nación de origen– en un cargo de estrecha cercanía con la población y con facultades constitucionalmente reconocidas, permite establecer que la estabilidad de un gobierno municipal es de una relevancia que puede generar una lesión a la seguridad nacional y a los postulados del Estado mexicano.

En esos términos, la finalidad es imperiosa debido a que la desestabilización de un municipio puede generar, de diversas maneras, consecuencias de desgobierno en todo el País.

Ahora bien, por cuanto a que **la distinción legislativa esté estrechamente vinculada con la finalidad constitucional imperiosa**, de igual manera se tiene por colmado ya que la norma establece una medida de restricción a mexicanos naturalizados, directamente conectada con la consecución de los objetivos constitucionales.

Esto se estima así debido a que la norma, al limitar el derecho

de ser votados a los mexicanos por naturalización, previene de forma efectiva cualquier posible riesgo a la gobernabilidad y estabilidad del municipio, por lo que la Seguridad de la Nación, y en la especie, la seguridad interior, se salvaguarda.

En efecto, como anteriormente se precisó, la Seguridad Nacional es un mecanismo estatal de protección, que tiene como razón de ser, la seguridad, protección y paz de la ciudadanía que compone al Estado Mexicano.

En ese sentido, la Seguridad Nacional es un derecho en sí mismo; y aunque si bien es instrumental, lo cierto es que su naturaleza es trascendental y de suma importancia, puesto que tiene en miras la protección de todos los individuos que se encuentran dentro del territorio nacional o guarden un vínculo con el propio Estado Mexicano, así como de los derechos con que cuenten todos ellos.

Por ende, al analizar la *interdependencia* de los derechos, es inconcuso que el bienestar y seguridad de la mayoría de los individuos (mexicanos o extranjeros) debe prevalecer sobre el derecho de uno, ésto al encontrarse latente la posibilidad de sufrir alguna lesión al tejido estatal, como lo puede ser la desestabilización de la gobernabilidad de un ayuntamiento.

Empero, si bien es cierto que la finalidad constitucional se encuentra en el mundo de las posibilidades sin que exista un dato objetivo de riesgo, aunado a que vivimos en un mundo globalizado, así como de gran apertura; no menos cierto es que aún persisten amenazas externas o internas, con motivos y objetivos diferentes, pero que claramente pueden lesionar la

integridad de un Estado, y repercutir en la esfera jurídica de los individuos pertenecientes a éste.

Así, la prevención de riesgos de un calado trascendental, como puede ser la ingobernabilidad o la implementación de medidas públicas municipales que trasgredan y lesionen los derechos, la integridad y la dignidad de los individuos de un Ayuntamiento, así como deteriorar el sistema de división de la Nación, y el federalismo propio, lo que es claramente una amenaza a la Seguridad Nacional.

Por lo tanto, al ponderar el derecho, protección y resguardo de los derechos, inicialmente de los individuos que habitan y transitan en un municipio del estado de Quintana Roo y, posteriormente, el de la mayoría de individuos en este país, con el derecho de una mexicana naturalizada a ser votada a un cargo edilicio, es claro que debe prevalecer el derecho a la seguridad nacional de la mayoría de los individuos que se encuentran en el país.

Por último, respecto a que la medida **debe ser la menos restrictiva posible** para conseguir efectivamente la finalidad imperiosa, es de precisarse que tal restricción tiene como finalidad clara la protección de los individuos y del Estado mismo, sin que se advierta algún otro mecanismo que cuente con el mismo efecto y que lesione en una menor medida el derecho del que se duele la actora.

Aunado a ello, debe considerarse que la nacionalidad que se adquiere por naturalización confiere a la persona la condición de nacional, pero no la coloca necesariamente en una

situación de absoluta igualdad con relación al nacional de origen.

Ello, porque el principio de igualdad nos permite entender que el derecho fundamental de ser votado para determinados cargos de elección popular no es absoluto y tiene limitaciones. Por tanto, no constituye una prohibición concreta de discriminación el que la normativa local limite el derecho del voto pasivo.

Es por ello que, tanto el legislador federal como el local, han determinado establecer límites al ejercicio del derecho al voto pasivo. Lo cual no permite reconocer un derecho de igualdad que la propia Constitución federal y la Constitución local, no reconocen a los mexicanos naturalizados, para ocupar determinados cargos de elección popular, incluso de impartición de justicia, u otros dentro de la Administración Pública Federal y Estatal, es por ello que la Corte Interamericana ha considerado invariablemente que la discriminación se configura cuando existe una distinción arbitraria, esto es, una distinción carente de justificación objetiva y razonable.

Por lo tanto, al haberse examinado la limitación al derecho al voto pasivo bajo un tamiz de igualdad estricto, y concluir que dicha disposición cuenta con una finalidad constitucional imperiosa, y que se guarda una relación estrecha entre estas al ser la única posibilidad de arribar a una protección tan amplia ante posibles riesgos, es que estimo muy respetuosamente, que no le asiste la razón a la actora en su planteamiento sobre

discriminación y lesión su derecho de igualdad.

Adicionalmente, contrario a lo que se precisa en el proyecto de la mayoría, a mi juicio no existe un acto de discriminación establecida en la disposición jurídica estatal que nos ocupa, ya que, los extranjeros que llevan a cabo el procedimiento de naturalización prevista en la Ley de Nacionalidad, aceptan el cumplimiento y observancia de las normas vigentes en el Estado Mexicano, lo que lleva a concluir que por su propia voluntad aceptan la observancia de las leyes mexicanas y conducirse conforme a los términos que en ellas se establece.

En efecto, los artículos 19, fracción II, en relación al 17, párrafo segundo, de la Ley de Nacionalidad señalan que el extranjero que pretenda naturalizarse mexicano deberá formular, entre otras cosas, la protesta de adhesión, obediencia y sumisión a las leyes y autoridades mexicanas y se abstendrán de realizar cualquier conducta que implique sumisión a un Estado extranjero.

En ese sentido, los mexicanos naturalizados aceptan conducirse conforme a las leyes de la Nación y, por ende, puede concluirse válidamente que, al reconocérseles el derecho a tenerlos como mexicanos, aceptan también aquellas disposiciones que regulan el ejercicio de sus derechos, en la especie, los de carácter político-electoral, ubicándose así en un ámbito de ejercicio de sus derechos distinto a aquellos que por su nacimiento cuentan con la nacionalidad.

En efecto, la distinción de la nacionalidad entre los nacidos y naturalizados es de índole constitucional (artículo 32 de la Constitución General), distinción que atiende a las diferentes circunstancias con las que el individuo adquiere la nacionalidad mexicana.

Bajo ese contexto, atendiendo de igual manera a las circunstancias y calidades con las que los mexicanos obtienen la nacionalidad, es de donde se debe partir, a fin de entender que el ejercicio de los derechos fundamentales de los mexicanos por naturalización se lleva a cabo en un ámbito, si bien parecido, no idéntico al régimen de derechos correspondientes a los mexicanos por nacimiento.

De ahí que sea válido colegir que, la aceptación de las leyes mexicanas por parte de los extranjeros que deseen adquirir la nacionalidad, conlleva de igual manera a la aceptación de un régimen diferenciado en el ejercicio de derechos fundamentales, entre ellos, los derechos político-electorales.

Tampoco comparto la postura de mis pares al precisar que la porción normativa combatida no encuentra respaldo constitucional debido a que la prohibición establecida a los mexicanos naturalizados para ocupar cargos de elección popular se limita a aquellos casos que expresamente establece la Constitución General y que, por ende, los cargos que no encuentren una limitante emanada de la Norma Fundamental de tal naturaleza, pueden ser ocupados por individuos naturalizados.

Lo incorrecto de dicha premisa, a mi parecer, es que pierde de

vista que la libertad configurativa de las legislaturas estatales es una facultad emanada directamente de la Constitución General que otorga facultades al poder legislativo estadual de emitir disposiciones jurídicas que regulen los mencionados cargos.

Aunado a ello, dicha facultad de regulación normativa de los diputados estatales es mayor en tratándose de requisitos esenciales para ser electo como miembro de una legislatura local e integrante de Ayuntamiento, en la medida en que la Constitución General sólo establece algunos lineamientos mínimos para su elección, mas no los requisitos y calidades que deben cubrir, por lo que la presunción de validez constitucional de las disposiciones locales es de un mayor grado que aquellas en las que la Carta Magna establece mayores previsiones.

Ahora bien, es menester traer a colación que la teoría de la validez constitucional de las leyes estable como premisa central que las disposiciones jurídicas siempre se tendrán conformes a la Constitución Federal en tanto no se demuestre lo contrario. Por lo tanto, las disposiciones jurídicas gozan de una presunción de validez constitucional.

Lo anterior hace patente el deber del legislador de cuidar, al momento de crear las disposiciones jurídicas, —en este caso, de ámbito local—, la observancia de los bienes jurídicamente tutelados por la Constitución General, así como por los tratados internacionales en derechos humanos.

Es decir, las disposiciones jurídicas cuentan con la presunción

de ser constitucionalmente validas al resguardar bienes jurídicamente tutelados por la propia Carta Magna.

Así las cosas, las disposiciones jurídicas derivadas de la facultad configurativa del legislador deben contener, en esencia, una base constitucional, consistente en derechos, obligaciones, permisos y restricciones, entre otros.

En ese sentido, la inexistencia de restricciones expresas en la Constitución Federal no conlleva a concluir que las disposiciones secundarias no las contengan y mucho menos que tales restricciones, por no ubicarse en la Norma Fundamental, no cuenten con un respaldo constitucional.

De ahí que, contrario a la conclusión arribada por la mayoría, el hecho de que en el presente asunto la Constitución General no prevea una restricción expresa para ocupar los cargos de miembros de Ayuntamiento, y ello se encuentre delegado al legislador estatal, no conlleva a concluir que las disposiciones jurídicas estatales estén imposibilitadas para tener como sustento los mandatos, principios y bases constitucionales, como lo es la Seguridad Nacional.

Por otro lado, los requisitos que deben satisfacer quienes pretendan acceder a un cargo de elección popular en los Estados de la República, tales como diputados o miembros de los Ayuntamientos, constituyen un aspecto que está dentro del ámbito de la libertad de configuración de los legisladores locales y, en ese sentido, es válido que las Constituciones y leyes de los Estados establezcan requisitos variados y diferentes, siempre y cuando se observen de forma irrestricta

los derechos, principios, bases y mandatos establecidos en la Constitución Federal y los tratados internacionales.

Por lo tanto, a mi juicio, la porción normativa controvertida es acorde a la Constitución General puesto que, por una parte, goza de una presunción de constitucionalidad de mayor grado, y por la otra, como ya se estableció, tiene como bien jurídicamente tutelado el postulado de la Seguridad Nacional.

De ahí que se considere que la norma sí cumple con la obligación de observar de forma irrestricta los derechos, principios, bases y mandatos establecidos en la Constitución Federal y los tratados internacionales, ya que el precepto jurídico descansa sobre la base de la protección a la estabilidad y tranquilidad de la Nación, lo cual es claramente un mandato constitucional.

Además, también es necesario enfatizar que, atendiendo a la libertad configurativa del legislador estatal y que ésta es mayor en tratándose de requisitos esenciales para ser electo como integrante de un Ayuntamiento, tal facultad posibilita que las legislaturas de las entidades federativas regulen dicho tópico de la manera que estimen pertinente.

Por lo que es claro que, si bien existen trece entidades federativas que no constriñen los cargos edilicios únicamente a mexicanos nacidos, también es de advertirse que existen diecinueve Estados que sí prevén como requisito de elegibilidad a miembro de un Ayuntamiento el requisito de nacionalidad de origen.

Lo anterior demuestra que, acorde a la facultad legislativa con que cuenta cada Estado, la posibilidad de regular los requisitos de elegibilidad al cargo de edil queda a discrecionalidad de las legislaturas estatales, en ejercicio de su libertad configurativa.

Inclusive, dicha libertad configurativa conlleva a concluir que si el poder legislativo estatal hubiera querido establecer la posibilidad de que los mexicanos naturalizados pudieran ocupar cargos de ediles en Quintana Roo, lo hubiera establecido expresamente, tal y como lo hizo al establecer los requisitos para ser diputado local, cargo para el cual no existe la limitante en comento.

Ello demuestra claramente que fue voluntad del legislador quintanarroense el restringir para cargos edilicios a los mexicanos por naturalización.

Sumado a lo anterior, la porción normativa controvertida no trasgrede ninguna norma o principio de derecho humano contenido en el *corpus iure*.

Es más, en el ámbito internacional, respecto a la seguridad de un estado nacional, se han establecido las siguientes cláusulas:

(...)

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos

(...)

Artículo 12

(...)

3. Los derechos antes mencionados no podrán ser objeto de restricciones salvo cuando éstas se hallen previstas en la

ley, sean necesarias para proteger la seguridad nacional, el orden público, la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de terceros, y sean compatibles con los demás derechos reconocidos en el presente Pacto.

(...)

Artículo 13

El extranjero que se halle legalmente en el territorio de un Estado Parte en el presente Pacto sólo podrá ser expulsado de él en cumplimiento de una decisión adoptada conforme a la ley; y, a menos que razones imperiosas de seguridad nacional se opongan a ello, se permitirá a tal extranjero exponer las razones que lo asistan en contra de su expulsión, así como someter su caso a revisión ante la autoridad competente o bien ante la persona o personas designadas especialmente por dicha autoridad competente, y hacerse representar con tal fin ante ellas.

(...)

Artículo 14

1. Todas las personas son iguales ante los tribunales y cortes de justicia. Toda persona tendrá derecho a ser oída públicamente y con las debidas garantías por un tribunal competente, independiente e imparcial, establecido por la ley, en la substanciación de cualquier acusación de carácter penal formulada contra ella o para la determinación de sus derechos u obligaciones de carácter civil. La prensa y el público podrán ser excluidos de la totalidad o parte de los juicios por consideraciones de moral, orden público o seguridad nacional en una sociedad democrática, o cuando lo exija el interés de la vida privada de las partes o, en la medida estrictamente necesaria en opinión del tribunal, cuando por circunstancias especiales del asunto la publicidad pudiera perjudicar a los intereses de la justicia; pero toda sentencia en materia penal o contenciosa será pública, excepto en los casos en que el interés de menores de edad exija lo contrario, o en las acusaciones referentes a pleitos matrimoniales o a la tutela de menores.

(...)

Artículo 19

(...)

3. El ejercicio del derecho previsto en el párrafo 2 de este artículo entraña deberes y responsabilidades especiales. Por consiguiente, puede estar sujeto a ciertas restricciones,

que deberán, sin embargo, estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para:

(...)

b) La protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas.

(...)

#### Artículo 21

Se reconoce el derecho de reunión pacífica. El ejercicio de tal derecho sólo podrá estar sujeto a las restricciones previstas por la ley que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad pública o del orden público, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de los demás.

#### Artículo 22

(...)

2. El ejercicio de tal derecho sólo podrá estar sujeto a las restricciones previstas por la ley que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad pública o del orden público, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de los demás. El presente artículo no impedirá la imposición de restricciones legales al ejercicio de tal derecho cuando se trate de miembros de las fuerzas armadas y de la policía.

(...)

### CONVENCION AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS (Pacto de San José)

(...)

#### Artículo 15. Derecho de Reunión

Se reconoce el derecho de reunión pacífica y sin armas. El ejercicio de tal derecho sólo puede estar sujeto a las restricciones previstas por la ley, que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad o del orden públicos, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos o libertades de los demás.

#### Artículo 16. Libertad de Asociación

(...)

2. El ejercicio de tal derecho sólo puede estar sujeto a las restricciones previstas por la ley que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad o del orden públicos, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de los demás.

(...)

Artículo 22. Derecho de Circulación y de Residencia

(...)

3. El ejercicio de los derechos anteriores no puede ser restringido sino en virtud de una ley, en la medida indispensable en una sociedad democrática, para prevenir infracciones penales o para proteger la seguridad nacional, la seguridad o el orden públicos, la moral o la salud públicas o los derechos y libertades de los demás.

(...)

Respecto de las materias o supuestos en los que resultan válidas las restricciones, el artículo 13, numeral 2, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, así como el artículo 19, numeral 3, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, establecen que son válidas aquéllas restricciones necesarias para asegurar, entre otras cosas, la protección de la seguridad nacional.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha señalado en el Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en la Argentina de once de abril de mil novecientos ochenta, lo siguiente:

(...)

En la vida de cualquier Nación, las amenazas al orden público o a la seguridad personal de sus habitantes, por personas o grupos que utilizan la violencia, pueden alcanzar extremos que se hace necesario, en forma temporal,

suspender el ejercicio de ciertos derechos.

(...)

Como se observa, la Seguridad Nacional es un postulado inmerso inclusive en los Tratados Internacionales de Derechos Humanos, derivado del ejercicio de soberanía de los Estados, a fin de limitar los derechos consagrados en las diversas disposiciones jurídicas que contemplan los derechos fundamentales, ello con miras a proteger un bien colectivo superior, la supervivencia del Estado, de la democracia y la paz e integridad de la Nación.

No debe olvidarse que la razón principal del postulado de Seguridad Nacional es el derecho a la protección que implementa el Estado hacia la población que lo compone, esto es, si bien la Seguridad Nacional es una restricción al ejercicio de los derechos humanos de las personas, lo cierto es que, por sí mismo, tal postulado es un derecho observado y garantizado por la Nación en beneficio de los individuos que se encuentran integrados a su potestad y que tiene como esencia la seguridad y protección colectiva de los habitantes de la Nación, así como la integridad personal de cada uno de ellos.

Por lo tanto, es claro que la finalidad de la porción normativa tachada de contraria a la Constitución, también se encuentra justificada por las convenciones de derechos humanos.

Por tales consideraciones es que estimo que la porción normativa debe estimarse constitucional.

Ahora bien, tomando en consideración los argumentos expuestos en el presente voto, es de señalarse que, con

independencia si en la práctica puede ser ideal o justa la inaplicación de la porción normativa, lo cierto es que son disposiciones positivas del Estado, inspiradas en la Constitución Federal y los tratados internacionales de derechos humanos; de ahí que considere que lo correcto sea que, a través de un acto legislativo y en ejercicio de su libertad configurativa, la legislatura estatal sea quien apertura la posibilidad de que mexicanos naturalizados puedan ocupar cargos de un Ayuntamiento.

**MAGISTRADO**

**ADÍN ANTONIO DE LEÓN GÁLVEZ**