

- Derecho al sufragio pasivo de los mexicanos naturalizados para miembros de ayuntamiento

Derecho al sufragio pasivo de los mexicanos naturalizados para miembros de ayuntamiento

Ignacio Alonso Velasco¹

Sumario: I. Introducción; II. Desarrollo; III. Conclusiones

Resumen: En este documento se analiza la exclusión que sufren los mexicanos naturalizados para postularse a cargos de elección popular a nivel municipal, a pesar de que todos los que cuentan con la ciudadanía mexicana debieran ser iguales ante la ley. Sin embargo, constituciones estatales, así como muchas de las leyes que las desarrollan, parecen insistir en distinguir distintos tipos de mexicanos, los de primera y los de segunda clase, es decir, entre los que son nacidos aquí y los que son naturalizados. Lo cual supone una violación a los derechos humanos sobre muchos mexicanos, por razón de su origen nacional. Se explica en este artículo de opinión que en Quintana Roo se ha logrado reformar su constitución local a fin de hacerla incluyente con los mexicanos naturalizados a este respecto. De tal forma que ya no es necesario ser oriundo de México para poder ocupar presidencias municipales, sindicaturas o regidurías.

Palabras clave: cargo político; derechos humanos; discriminación; iniciativa ciudadana; nacimiento.

¹ Miembro del Sistema Nacional de Investigadores y del Sistema Estatal de Investigadores en Quintana Roo. Profesor-investigador adscrito a la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma del Estado de Quintana Roo. Doctor en Derecho por la Universidad Autónoma de Madrid y en Geografía por la Universidad de Quintana Roo.

I. Introducción

El artículo 35 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es el que regula los derechos de los ciudadanos mexicanos, entre los cuales se encuentra, en su fracción II, el de poder ser votado para todos los cargos de elección popular, *teniendo las calidades que establezca la ley*.

De este apéndice final es de donde se “agarran” muchas leyes estatales para poder ejercer su discriminación por el origen sobre los mexicanos naturalizados, al exigir como requisito ser nacido mexicano para poder ser electo para algún cargo político, como lo es el de miembros de ayuntamientos. Esta situación se daba en el Estado de Quintana Roo hasta que, en noviembre del 2023, se aprobó una reforma constitucional fruto de una iniciativa ciudadana.

II. Desarrollo

Hasta noviembre del 2023, disponían las fracciones I de los artículos 136 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo y 10 de la Ley de los Municipios del Estado de Quintana Roo, que para ser miembro de un Ayuntamiento se requería: **“Ser mexicano por nacimiento”**², ciudadano quintanarroense en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles, con residencia y vecindad en el Municipio no menor a 5 años anteriores al inicio del proceso electoral”.

Este requisito de la nacionalidad mexicana por nacimiento no fue parte de la Constitución original aprobada por el Congreso Constituyente en 1975, en cuyo artículo 149, que en ese entonces contenía las disposiciones necesarias para ser miembro de un Ayuntamiento, señalaba en su fracción I: “Ser ciudadano quintanarroense en ejercicio de sus derechos políticos”.

De una búsqueda exhaustiva que realizó Vivas (2022) en las diversas reformas que ha tenido la Constitución estatal y las iniciativas que les dieron origen, el Diario de los Debates, los Dictámenes y sus Decretos a lo largo de las distintas conformaciones del Poder Legislativo, se desprende que durante la H. X Legislatura, a iniciativa del Ejecutivo del Estado, se aprobaron reformas al Título Séptimo de la Constitución Política relativas a los Municipios, lo que trajo como consecuencia un corrimiento en la numeración del articulado, y el otrora numeral 149 pasó a ser el artículo 136.

² Énfasis añadido.

En la exposición de motivos de la propuesta del Ejecutivo estatal se señala en su último párrafo que “*no es objeto de la presente iniciativa modificación alguna en cuanto a requisitos de elegibilidad ni conformación de ayuntamientos, ni nada que se refiera a la materia electoral*”, lo que se corrobora con la propuesta de redacción del artículo 136, en el que se observa la leyenda: “(Se inserta literalmente el artículo 149 vigente)³”.

Empero, en el Diario de los Debates⁴ donde se analizó la iniciativa antes referida, se desprende en el apartado de Modificaciones en lo Particular: “*en el artículo 136, realizamos varias adecuaciones a los requisitos para ser miembro del Ayuntamiento*”. No existe en dicho documento explicación alguna de los motivos o razones que sustentaron esas modificaciones, sin embargo, en el Dictamen de Decreto⁵ correspondiente se observa en la nueva redacción del artículo 136, fracción I, el requisito de ser mexicano por nacimiento, que en el anterior artículo 149 no se exigía, dando nacimiento así a una categoría sospechosa.

Por esta razón es que Mexicanos de Corazón A. C. presentó una iniciativa ciudadana ante la XVII Legislatura del Congreso del Estado de Quintana Roo con la finalidad de acabar con el trato diferenciado que la Constitución de Quintana Roo y la Ley de los Municipios del mismo Estado establecen respecto de quienes son mexicanos por nacimiento y los connacionales por naturalización, para ejercer el derecho fundamental a ser votados para un cargo de elección popular como miembros de un Ayuntamiento, lo que a todas luces evidencia una categoría discriminatoria entre mexicanos de primera y de segunda clase.

La SCJN ya ha tenido la oportunidad de pronunciarse al respecto derivado de la resolución de varias acciones de inconstitucionalidad como las siguientes: 48/2009, 19/2011, 20/2011, 35/2018, 93/2018, 87/2018, 59/2018, 4/2019⁶, 40/2019⁷, 113/2020, 39/2021, 87/2021⁸, 100/2021⁹ y 111/2021¹⁰. En estas sentencias el Alto Tribunal

³ Iniciativa del Decreto 73. X Legislatura del Estado. Diputación Permanente. 10 de Diciembre de 2002. Pág. 5 de 10.

⁴ Diario de los Debates. 2º Periodo Ordinario de Sesiones. 25 de septiembre de 2003. Año 2, Tomo II, Número 3. Pág. 14.

⁵ Dictamen del Decreto 73. X Legislatura del Estado. Segundo Periodo Ordinario 2º año. 25 de septiembre de 2003. Pág. 5 de 24.

⁶ Estas tres últimas acciones de inconstitucionalidad fueron promovidas por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, demandando la invalidez del artículo 23 Bis, fracción I, de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Sinaloa; de diversas disposiciones de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Colima y del artículo 17, Ter, fracción I, de la Constitución Política del Estado de Tamaulipas, respectivamente. Ver en <https://bit.ly/35w5PKl>

⁷ Esta acción de inconstitucionalidad, en concreto, fue promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, demandando la invalidez del artículo 20 Bis, fracción I, de la Ley Número 613 que crea el Instituto Veracruzano de las Mujeres, publicada en el Periódico Oficial del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, de 6 de marzo de 2019, mediante el Decreto número 235. Ver en: <https://bit.ly/36B7JQZ>

⁸ Esta acción de inconstitucionalidad fue resuelta el martes 27 de septiembre de 2022 y declaró la invalidez del artículo 20, fracción I de la Ley Orgánica del Tribunal Unitario de Justicia Penal para Adolescentes del

determinó que los congresos locales carecen de competencia para establecer como requisito el contar con nacionalidad mexicana por nacimiento para acceder a cargos públicos distintos a los que emanan por mandato de la Constitución Federal, entre los que no se encuentra el de miembros de ayuntamiento.

Lo anterior lo motiva la SCJN con base en que el artículo 32 constitucional debe interpretarse a la luz del artículo 1° constitucional, de acuerdo con el cual debe preferirse la interpretación que evite discriminación entre mexicanos.

Sin embargo, el 6 de febrero del 2018, el Tribunal Electoral de Quintana Roo (TEQROO) aprobó, por mayoría de votos y un voto particular en contra, un proyecto de resolución consideraba que la legislatura local cuenta con las facultades constitucionales y la libertad configurativa para establecer las calidades con que los ciudadanos mexicanos pueden participar en cuestiones políticas de la entidad, como lo es el ser ciudadano mexicano por nacimiento.

Esta resolución del TEQROO fue recurrida ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) por Niurka Alba Sáliva Benítez, ciudadana mexicana nacida en Cuba, quien se quería postular como candidata a la presidencia municipal de Benito Juárez. El día 16 de marzo del 2018, la Sala Xalapa de dicho Tribunal, al resolver el expediente SX-JDC-74/2018, le dio la razón a la recurrente al considerar que el artículo 136, fracción I de la Constitución Política del Estado de Quintana Roo, al exigir ser mexicano por nacimiento para ser miembro de un ayuntamiento, no guarda la debida proporcionalidad por restringir los derechos político-electorales de esta persona más allá de lo que dispone la constitución federal.

Esta sentencia del TEPJF revirtió el resolutivo del TEQROO y determinó la inaplicación del artículo constitucional señalado, para el caso concreto de esta mexicana naturalizada, ya que en este sistema de control difuso se actúa en el problema contingente y propio que resuelve la comprobación constitucional en el circunscrito ámbito subjetivo entre partes y de ahí el efecto de la cosa juzgada. Mientras que en el sistema concentrado puro la regla es la abstracción y generalidad del pronunciamiento, independientemente de la justicia del caso concreto (Highton, 2014).

Estado de Morelos (publicada el 21 de abril del 2021), en donde se exigía la oriundez mexicana para ser Juez especializado en justicia penal para adolescentes.

⁹ Esta última acción de inconstitucionalidad fue resuelta el 13 de septiembre del 2022 y se declaró la invalidez de la fracción I del artículo 21 de la Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos del Estado de Nuevo León, en donde se exigía como requisito, para poder ser visitador de dicha institución, el de ser ciudadano mexicano por nacimiento. Ver en: <https://bit.ly/3drge56>

¹⁰ Esta acción de inconstitucionalidad fue resuelta el martes 27 de septiembre de 2022 y declaró la invalidez del artículo 8°, fracción I de la Ley del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de Baja California (publicada el 18 de junio de 2021), en donde se exigía ser mexicano por nacimiento para ser nombrado magistrado del Tribunal de Justicia Administrativa de dicha Entidad Federativa.

El TEPJF también tuvo oportunidad de pronunciarse en contra de este requisito discriminatorio en una sentencia emitida el 25 febrero del 2020, al resolver los expedientes acumulados SUP-JDC-134/2020, SUP-JDC-140/2020, SUP-JDC-146/2020, SUP-JDC-147/2020, SUP-JDC-148/2020 y SUP-JDC-153/2020. Entre otras porciones normativas, decidió inaplicar y dejar sin efecto el inciso a) del artículo 38 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, es decir, la necesidad de ser mexicano por nacimiento para aspirar a ser consejero del Instituto Nacional Electoral (INE). Con base en ello, el 26 de febrero del 2020, la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión decidió, por unanimidad, eliminar dicho requisito de la convocatoria que se había emitido, el 13 de febrero, para quienes desearan ser consejeros electorales en el periodo 2020-2029.

Con estas sentencias se logra sentar unos precedentes importantes para que más ciudadanos mexicanos naturalizados traten de hacerse con una candidatura a miembro de ayuntamiento, consejero electoral o a cualquier cargo dentro de la administración pública.

De los cargos de elección popular regulados en la Constitución de Quintana Roo, se exige ser “mexicano por nacimiento” para poder ser Gobernador del Estado (artículo 80, fracción I) y también era necesario para miembro de un ayuntamiento (artículo 136, fracción I).

Curiosamente, para el otro cargo electo por sufragio regulado en dicha Constitución, el de Diputado o Diputada, en su artículo 55 se exige “ser ciudadano Quintanarroense, en ejercicio de sus derechos políticos, con 6 años de residencia en el Estado”. Por lo que no es necesaria la oriundez mexicana.

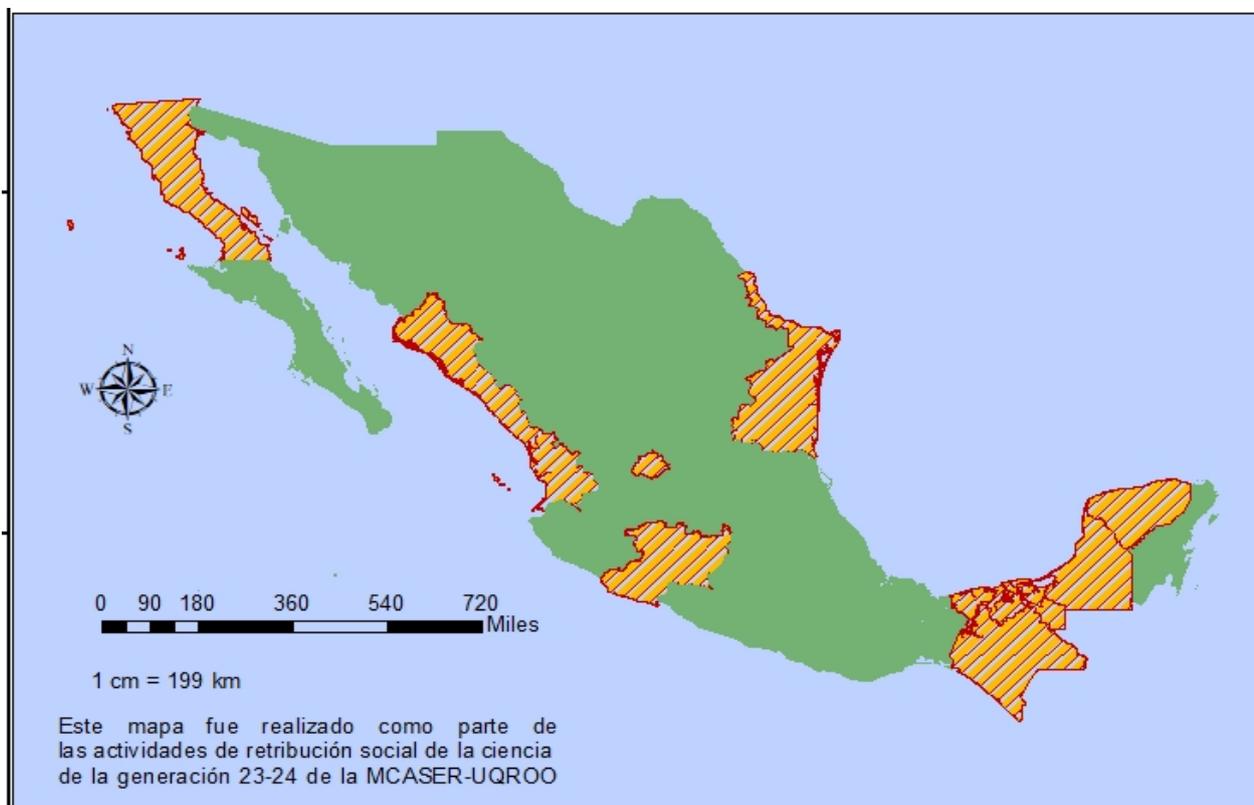
En el ámbito local encontramos un reclamo por diversificar los actores que tienen derecho a participar como candidatos en la contienda electoral para renovar ayuntamientos, diputaciones y gubernaturas. Se daría satisfacción a esta situación dando la oportunidad de poder participar en un proceso electoral a todos los mexicanos mayores de edad, y no solo para ejercer el derecho al voto, sino también para poder ser votados.

De las treinta y dos entidades federativas que forman parte de la República Mexicana, en veintidós de ellas no es necesario haber nacido mexicano para llegar a ser integrante del gobierno municipal, mientras que en diez entidades sí lo es.

Como se puede observar en el mapa, entre las entidades estatales segregacionistas (de color rojo) se encuentran todas las sureñas, a excepción de Quintana Roo. Sin embargo, son más los estados que no son discriminatorios con los mexicanos nacidos en el extranjero (de color verde), entre los que podemos destacar

entidades federativas ubicadas en la frontera norte, como son Sonora, Chihuahua, Nuevo León y Coahuila. En este bando encontramos también a todas las entidades federativas que no tienen acceso al mar, salvo Aguascalientes.

Figura 1. Distribución geográfica de los estados que son incluyentes o no con los mexicanos naturalizados para poder ser miembros de ayuntamiento.



La razón de que en México muchos cargos de elección popular estén vetados para personas nacidas en el extranjero la podemos encontrar en el pasado histórico de este país, pues en muchas ocasiones otras civilizaciones han venido a saquear y obtener riquezas para llevárselas a sus lugares de origen.

Resulta lógico que después de doscientos años de dominación española, y ante el reciente surgimiento de nuestro país como una nación independiente, se tuviera desconfianza respecto de quienes no eran oriundos de nuestra tierra para ocupar los cargos de elección. Por ello la Constitución Federal de 1824, estableció en su artículo 76 que para ser Presidente o Vicepresidente se requería: “*Ser ciudadano mexicano por nacimiento, de edad de 35 años cumplidos al tiempo de la elección, y residente en el país*”.

Vivas (2022) señala que el Congreso Constituyente de 1857 también estableció en el artículo 77 de la Constitución Política de la República, el requisito de ser mexicano por nacimiento para ser Presidente, pero paradójicamente dicho requisito no se exigió para ser Diputado Federal.

Más de un siglo después de que entrara en vigor nuestra Carta Magna continúa el requisito de ser mexicano por nacimiento para ocupar los cargos de Presidencia de la República, senadurías, diputaciones federales y gubernaturas, y los motivos son constitucionalmente válidos, puesto que su finalidad es salvaguardar la Soberanía y Seguridad Nacionales, por lo que dicho requisito no resulta violatorio del artículo 1º constitucional.

Pero a la luz de la reforma constitucional en materia de derechos humanos de 2011 los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano es parte, esta distinción no resulta aplicable a los cargos de miembros de los ayuntamientos y, en ese sentido, el requisito de ser mexicano por nacimiento impuesto por el legislador quintanarroense no encuentra asidero en los supuestos de excepción a los que se refiere el citado artículo 32 de la Constitución.

Mucho nos quejamos los mexicanos de la discriminación que sufrimos en el país vecino del norte, pero, ciertamente, la situación es peor en México con quien viene del extranjero. Esto se puede comprobar, precisamente, con los requisitos para poder aspirar a un cargo de elección popular. En Estados Unidos tan solo se exige ser oriundo de dicha nación para poder ser Presidente, además de contar con al menos treinta y cinco años el día de la elección y catorce años de residir en dicho país (Sirvent, 2006).

Para ser miembro de la Cámara de Representantes estadounidense hay que tener al menos veinticinco años de edad y siete de ser ciudadano de los Estados Unidos de América, mientras que para ser uno de los cien miembros que integran la Cámara de Senadores del mismo país, hay que contar con al menos treinta años de edad y ser ciudadano de los Estados Unidos de América, por lo menos desde nueve años antes al día de la elección y vivir en el Estado al que representen (Sirvent, 2006).

.Como se puede observar, no es necesario haber nacido en esa nación para postularse para esos cargos de elección popular, ni para ser gobernador o cualquier otro cargo a nivel local. De hecho, el Estado de Nevada cuenta con un gobernador hispano, Brian Sandoval, desde el 2011, y el Estado de Nuevo México se convirtió ese mismo año en ser el primero en estar gobernado por una mujer hispana, Susana Martínez. Ambos gobernadores son republicanos.

Esa permisividad en la normatividad estadounidense hace posible que hoy en día sean numerosos los nacidos fuera de ese país quienes ostentan puestos sometidos a un sufragio, entre ellos muchos latinos, en general, y mexicanos, en particular. Sin embargo, a la inversa, un estadounidense de nacimiento no tendría las mismas oportunidades en los Estados Unidos Mexicanos.

Un argumento que se esgrime para esta cerrazón al mexicano nacido en el extranjero para ocupar un cargo de elección popular es que se supone que para gobernar un territorio es necesario haber nacido ahí, para conocerlo, quererlo y tomar las mejores decisiones para su territorio y conciudadanos. Sin embargo, hay muchos ejemplos de autoridades oriundas de México que no han demostrado mucha solidaridad con el pueblo mexicano a la hora de conducirse como mandatarios. Es por ello que este argumento no se sostiene por sí mismo.

III. Conclusiones

Sería deseable eliminar los “candados” que impiden a los mexicanos naturalizados ocupar un cargo como miembro de ayuntamiento. Al respecto, la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México marcó una pauta al respecto, al publicar su Constitución y haber decidido, al normar este aspecto, ser incluyente con todos los ciudadanos mexicanos, en el quinto párrafo de su artículo 24 y disponer: “Las y los ciudadanos mexicanos, por nacimiento o naturalización, tienen derecho a acceder a cualquier cargo público de la Ciudad, incluyendo los de elección”.

Se celebra que el Estado de Quintana Roo haya tomado como ejemplo la Carta Magna capitalina y la de Querétaro (artículo 8º, fracción I), creadas en este siglo en el que es más palpable la defensa de los derechos humanos. Gracias a una iniciativa ciudadana, la XVII Legislatura del Congreso de Quintana Roo logró armonizar sus leyes con los tratados internacionales en la materia.

Tal y como señala Alonso (2023), la XVII Legislatura local del Poder Legislativo del Estado de Quintana Roo procedió a reformar su Constitución Local y su Ley de los Municipios y así logró legislaciones incluyentes con todos los ciudadanos mexicanos a fin de que tan solo se exija ser nacido mexicano para aquellos cargos que estén directamente relacionados con la salvaguarda de la soberanía nacional. Solo de esa forma dejará de haber mexicanos de primera y de segunda.

IV. Referencias

- Alonso, I. (15 de noviembre de 2023). Congreso de Quintana Roo salda deuda con los “mexicanos de corazón”. Grupo Pirámide: <https://bit.ly/3sBbQrM>
- H. Asamblea Constituyente de la Ciudad de México (5 de febrero de 2017), *Constitución Política de la Ciudad de México*, Diario Oficial de la Federación.

- H. Congreso de Querétaro (1 de abril del 2008). *Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Querétaro*. Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Querétaro. <https://bit.ly/3jaoQ2Z>
- Highton, E. I. (2014). Sistemas concentrado y difuso de control de constitucionalidad. *Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM*. Recuperado de <http://www.juridicas.unam.mx>
- Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Acción de Inconstitucionalidad 39/2021: “SCJN invalida requisito de nacionalidad mexicana adquirida por nacimiento para acceder al cargo de secretario general de acuerdos del Tribunal de Justicia Laboral Burocrática de Zacatecas”, 29 de noviembre del 2021. Disponible en: <https://bit.ly/3EbLDAs>
- Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Acción de Inconstitucionalidad 113/2020. “Discriminación por origen nacional para ocupar cargos públicos en Congreso local”, 22 de abril de 2021. <https://bit.ly/3HHgUQ5>
- Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Acción de Inconstitucionalidad 40/2019. “Declara SCJN inconstitucionalidad de normas que exigían no contar con antecedentes penales para realizar actividades comerciales y gubernamentales, así como contar con la nacionalidad mexicana por nacimiento para acceder a cargos públicos”, 27 de enero de 2020. Disponible en: <https://bit.ly/36B7JQZ>
- Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Acciones de Inconstitucionalidad 87/2018, 59/2018 y 4/2019. “Los congresos locales carecen de competencia para establecer como requisito para acceder a un cargo público la nacionalidad mexicana por nacimiento”, 7 de enero de 2020. Disponible en: <https://bit.ly/35w5PkI>
- Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Acción de Inconstitucionalidad 48/2009. “Discriminación a naturalizados, derecho al trabajo y regulación de actividades encubiertas”, 14 de abril de 2011.
- Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Acción de Inconstitucionalidad 19/2011. “Requisitos para nombramiento de gobernador. Establecimiento del requisito de ser hijo de padre o madre mexicano por nacimiento, para ser gobernador del Estado de Morelos”, 24 de octubre de 2011.
- Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Acción de Inconstitucionalidad 20/2011, en *Diario Oficial de la Federación*, 24 de febrero de 2012.
- Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Tercera Circunscripción Plurinominal Electoral Federal. Juicio para la Protección de los

Derechos Político-Electorales del Ciudadano. Expediente SX-JDC-74/2018, 16 de marzo del 2018.

Sirvent, C. (2006). *Sistemas jurídicos contemporáneos*, México: Porrúa, S.A.

Tribunal Electoral de Quintana Roo. Juicio para la Protección de los Derechos Político-Electorales del Ciudadano Quintanarroense. Expediente JDC/022/2017 y su acumulado RAP/010/2017, 6 de febrero del 2018.

Vivas, V. (2022). "Nacionalidad mexicana por nacimiento, Categoría discriminatoria para ser miembro de un Ayuntamiento en Quintana Roo. ¿Quintanarroenses de primera y segunda clase?". *Quid Iuris*. N° 53, Tercera época, Vol. 1. México, pp. 62-82.