



UNIVERSIDAD PANAMERICANA

Facultad de Derecho

Posgrado en Derecho

Con Reconocimiento de Validez Oficial ante la Secretaría de Educación Pública,
bajo acuerdo número 2006205 del 13 de junio de 2006

“Elegibilidad de un mexicano naturalizado para ser diputado”

Tesis que para obtener el grado de

Maestra en Ciencias Jurídicas

Presenta la licenciada

Rosamaría Vélez Estrada

Director de tesis

Doctor Felipe de la Mata Pizaña

A Dios.

*A mis papás, que tuvieron el valor de dejar su patria para empezar,
junto con sus siete hijos, una aventura en una tierra desconocida,
y que, en todo momento, me han enseñado a amar con todo el corazón,
tanto al país que me vio nacer como al que me ha visto crecer.*

*A cada una de las increíbles personas que he conocido en este México,
porque han logrado algo que no es fácil: que desde el minuto uno,
me haya sentido en casa.*

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	5
CAPÍTULO I. DELIMITACIÓN DE LA INCONGRUENCIA CONSTITUCIONAL Y DEFINICIÓN DE LA RACIONALIDAD CONSTITUCIONAL DEL PRECEPTO	18
1.1 Delimitación de la incongruencia constitucional	18
1.2 La incongruencia ¿es solo constitucional?	28
1.3 ¿Disposiciones aisladas o patología nacionalista en el sistema jurídico mexicano?	32
1.4 En búsqueda de la racionalidad del precepto: tras las razones que motivaron al constituyente a poner límites a la participación de los naturalizados	34
a. La racionalidad histórica	35
b. Racionalidad funcional	42
CAPÍTULO II. ¿QUÉ ES LA CONSTITUCIÓN, QUÉ ES LA INTERPRETACIÓN CONSTITUCIONAL Y POR QUÉ LA CONSTITUCIÓN PUEDE Y DEBE SER INTERPRETADA?	51
2.1 ¿Qué es la Constitución?	51
2.2. La interpretación constitucional	63
i. Criterios de argumentación en la interpretación constitucional	65
ii. El nuevo control difuso de convencionalidad	69
iii. Test de escrutinio estricto	70
CAPÍTULO III. EJERCICIO ESPECÍFICO DE INTERPRETACIÓN CONSTITUCIONAL DE LA FRACCIÓN I DEL ARTÍCULO 55 CONSTITUCIONAL	75
Argumento 1. El contenido de la norma constitucional comprendido en la fracción I del artículo 55 Constitucional no es acorde con el núcleo constitucional de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	75

Argumento 2. A la luz del parámetro de control constitucional en México establecido desde 2011, el contenido de la fracción I del artículo 55 de la Constitución, es inconvencional y contraviene los criterios emitidos por la Corte Interamericana de Derechos Humanos.	85
Argumento 3. La elegibilidad de un mexicano naturalizado protege la racionalidad funcional de la norma.	90
Primera idea.	90
Segunda idea.	94
Tercera idea.	96
Argumento 4. La fracción I del artículo 55 no supera la presunción de inconstitucionalidad a través del test de escrutinio estricto.	96
Argumento 5. La elegibilidad de un mexicano naturalizado resulta congruente con la sistematización constitucional y persigue la máxima funcionalidad de la interpretación constitucional.	106
Argumento 6. La elegibilidad de un mexicano naturalizado tiene consecuencias sociales, políticas y económicas favorables.	109
Argumento 7. La elegibilidad de un mexicano naturalizado responde a una exigencia que tiene la norma constitucional de adaptarse al mundo que regula.	111
CONCLUSIONES	116
BIBLIOGRAFÍA	124

INTRODUCCIÓN

Nací en Colombia y a los nueve años llegué a vivir a Monterrey, Nuevo León. Tras 18 años en México, una historia con y en este país y una fuerte vocación al servicio público, me topo con una restricción constitucional al acceso a un derecho político fundamental: ser votado para un cargo de elección popular. En concreto, el artículo 55, fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala que para ser diputado, se requiere, entre otros requisitos, el de ser mexicano, *por nacimiento*, en el ejercicio de sus derechos.

En esta tesis, planeo demostrar cómo, a través de una interpretación integral de la Constitución y sin que sea necesario reformarla, un mexicano naturalizado puede ser diputado federal.

La palabra interpretación encuentra diferentes sentidos, ya sea porque se le considere como actividad, se le considere como resultado, o bien, porque en función del objeto de la misma, la definición es diversa.

Por ejemplo, Wróblewski contempla tres tipos de interpretación: *sensu largissimo*, que se predica de cualquier entidad capaz de ser portadora de un sentido, es decir, la comprensión de un objeto en tanto que fenómeno natural; la *sensu largo*, que se refiere a la interpretación exclusiva de entidades lingüísticas y finalmente, la interpretación *sensu stricto*. Esta última se utiliza para nombrar la determinación de un significado de una expresión lingüística cuando existen dudas referentes a ese significado en un caso específico de comunicación.¹

Por otro lado, como se estableció, la interpretación se puede entender como actividad o como resultado. Se habla de actividad interpretativa cuando se busca la captación intelectual inmediata de una realidad inteligible o bien, cuando se refiere

¹ Véase. Wróblewski, Jerzy, *Constitución y teoría general de la interpretación jurídica*, trad. de A. Azurza, Civitas, Madrid, 1985, p.21 y ss. y *The Judicial Application of Law*, Kluwer Academic Publisher, Dordrecht, 1992, p.87 y ss.

al proceso de un pensamiento discursivo y argumentativo para comprender una entidad puesto que existen dudas sobre el significado de ésta.²

Luego, siguiendo con el planteamiento de Isabel Lifante Vidal, se trata de una interpretación como resultado cuando se obtiene un significado de aquella entidad —es decir, lo que se ha entendido de ella—o bien, una proposición del tipo: “S (el signo S) ha de entenderse como S’ (tiene el significado de S’)”. Como es lógico, este segundo caso es el resultado de una actividad de análisis y argumentación en torno a la entidad que se estudia.³

Es bien conocido el aforismo *in claris non fit interpretatio*, que plantea que cuando el texto de la ley es claro, no procede interpretación alguna y el intérprete o el juez, sencillamente se debe limitar a aplicar la ley en su literalidad.

La fracción I del artículo 55 constitucional parece encajar en el supuesto recientemente aludido:

Artículo 55. *Para ser diputado se requieren los siguientes requisitos:*

I. *Ser ciudadano mexicano, por nacimiento, en el ejercicio de sus derechos.*

Es cierto que las palabras utilizadas no presentan ambigüedades, que no se utilizan preposiciones o conjunciones que entorpezcan la aprehensión del significado del texto y que de la simple lectura, se entiende lo que quiso decir el constituyente al redactar este artículo: para ser diputado, la persona debe (i) ser ciudadano mexicano, (ii) serlo por nacimiento y (iii) estar en ejercicio de sus derechos.

² Cfr. Isabel, Lifante Vidal, *Interpretación Jurídica* en Fabra Zamora, Jorge Luis y Rodríguez Blanco, Verónica (editores), *Enciclopedia de filosofía y teoría del derecho*, Primera edición, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Volumen dos, México, 2015, pag. 1349 y ss.

³ Cfr. Fabra Zamora, Jorge Luis y Verónica Rodríguez Blanco, *op.cit.*

Sin embargo, a pesar de que las palabras en sí mismas no producen dudas sobre su significado, en su conjunto, la disposición constitucional sí plantea dudas en cuanto al objetivo que perseguía el constituyente al establecer este requisito. Surge un cuestionamiento válido al analizar por qué el constituyente delimitó el acceso a la diputación, exclusivamente a los mexicanos por nacimiento. Más allá, si se estudia este artículo no de forma aislada sino en el marco de la Constitución a la que pertenece, surgen aún más dudas respecto a su significado y a su aplicación. ¿Es congruente esta disposición con el resto de las disposiciones constitucionales? ¿Es congruente el texto con los principios y valores consagrados en la Constitución?

En este sentido, este trabajo consistirá en una interpretación *sensu largissimo* de la fracción I del artículo 55, en conjunto con las demás disposiciones constitucionales, puesto que se busca encontrar el sentido tanto de este artículo en el marco de los principios y valores tutelados por la Constitución como de la Constitución misma.

Será, además, una interpretación como resultado, porque al final, se obtendrá una conclusión respecto a cómo se debe entender este requisito constitucional y cómo debe ser aplicado.

En el primer capítulo se justifica el por qué de la actividad interpretativa del artículo 55 y de la Constitución misma. Solo se justifica la interpretación si existe un problema, una incongruencia. Para esto, se identifica primero la incongruencia y se delimita el problema jurídico que surge de ella.

Del artículo primero constitucional, derivan ciertas obligaciones del Estado en torno a los derechos humanos: el respeto del derecho humano o la no intervención del Estado; la promoción y reconocimiento del derecho; la protección del derecho; la garantía o generación de actos y medidas normativas o de hecho, que materialicen esa protección y la obligación de ampliar el alcance y la protección de los derechos humanos en la mayor medida posible hasta lograr su plena efectividad.

Además, de dicho artículo deriva una serie de principios, tales como el de progresividad y el de no regresividad.

Luego, en el artículo 133 de la Ley Fundamental, se establece que la 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.

Por lo tanto, el Estado mexicano tiene la obligación de respetar, proteger y garantizar los derechos consagrados en la Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte. Derechos como la igualdad, la no discriminación, el libre acceso y participación en la vida política, la libertad de asociación, el derecho a la profesión, entre otros.

En esta línea de pensamiento, en el primer capítulo, en los cuatro apartados que componen el mismo, se delimita el problema:

- i. ¿Qué implicaciones tiene que exista en la Constitución una imposibilidad para los mexicanos naturalizados de acceder a una diputación? Se identifican dos implicaciones principales, que son:
 - a. La restricción sirve de tutela a intereses nacionales y de estrategia política. Sin embargo, deja fuera la tutela de derechos individuales como la igualdad, la no discriminación, la libertad de profesión y el principio democrático. Si bien un interés nacional o una estrategia política no son un derecho humano y por el otro lado, la igualdad, la no discriminación y la libertad de profesión sí lo son, en este análisis nos enfrentamos a un aparente conflicto de valores y principios consagrados en la Constitución. Una postura sería la de atender este problema desde la perspectiva del

conflictivismo jurídico; sin embargo, se aborda el tema desde la armonización de los derechos fundamentales.

- b. Pareciera que con esta distinción, en una misma especie (el ser mexicano) se están creando dos categorías: los mexicanos por nacimiento, que serían ciudadanos de primera y que tienen acceso a todos los derechos, y los naturalizados, que serían los ciudadanos de segunda y a los cuales es legítimo restringirles el acceso a ciertos derechos.
- ii. La prohibición constitucional de que un mexicano naturalizado acceda a una diputación, es violatoria de los tratados internacionales de los que México es parte. En concreto, es violatoria del artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y del artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.
- iii. ¿Este impedimento es aislado o constituye, por el contrario, una patología nacionalista en el sistema jurídico mexicano?

En este apartado se exponen brevemente las restricciones que se le imponen tanto a los mexicanos naturalizados como a los mexicanos por nacimiento, que tengan la doble nacionalidad. El objetivo de esta sección es mostrar que tras estas restricciones, el constituyente demuestra un temor a lo ajeno, al extranjero y siente una amenaza a lo que esos entes externos puedan hacerle a la soberanía del país.

- iv. Con el problema delimitado, ¿se puede decir que hay racionalidad en el precepto constitucional de la fracción I del artículo 55?

Se identifican aquí, dos tipos de racionalidad del precepto:

- a. Racionalidad histórica. En la Constitución Política de 1824 se permitía a los ciudadanos mexicanos que hubieran obtenido la nacionalidad por naturalización, ser diputados. No fue sino hasta la Constitución de 1917 que aparece por primera vez el ser mexicano por nacimiento como requisito de elegibilidad para ser diputado. El Constituyente no actúa en vano y este es un ejemplo claro: diversas cuestiones históricas motivaron a los diputados constituyentes a tomar esta determinación y éstas se estudian en esta sección.
- b. Racionalidad funcional. El diputado tiene una función en la construcción de un estado de derecho; tiene la labor de crear leyes y de fiscalizar al Poder Ejecutivo. Tiene lógica entonces, que en este sentido, se exijan ciertas cualidades a quien ostenta el cargo. Cualidades de interés nacional que garanticen una estabilidad social y política y un sano funcionamiento de las estructuras e instituciones públicas.

Sin embargo, el diputado tiene una labor aún más importante: representar al pueblo; en concreto, a los ciudadanos que votaron por él y que lo legitiman en su puesto.

En el segundo capítulo, una vez definidos los problemas que plantea la disposición constitucional, resulta pertinente plantearse un estudio sobre la Constitución misma y sobre la interpretación constitucional: ¿qué es la interpretación constitucional y por qué la Constitución puede y debe ser interpretada?

Se exponen las siguientes ideas:

- i. Qué es la Constitución, que la distingue de otras leyes y qué hace a una constitución serlo realmente.

- ii. La interpretación constitucional tiene una peculiaridad que radica precisamente en la singularidad de la Constitución. Esta no es una norma como cualquier otra, sino que es continente de normas jurídicas supremas, expresada en valores y principios. Las normas constitucionales consignan pactos fundamentales de la sociedad y tratan sobre las cuestiones más importantes para la convivencia social.

La Constitución no es las normas en ella contenidas, sino los valores y principios que tutelan esas normas. La Constitución no tiene valor en sí misma, sino en la medida que reconoce y tutela esos derechos que le son preexistentes y que están por encima de ella misma.

Los jueces constitucionales por tanto, deben dotar de sentido a la Constitución, respetándola en todo momento. No obstante, su labor no se puede limitar a la previsión textual de la norma constitucional, sino que debe tomarla como punto de partida para identificar el propósito, el fin y los valores de esa norma.

- iii. La Constitución contiene valores y principios, que se han escrito en forma de normas. Sin embargo, ¿qué es lo importante: la forma en la que se redacta el reconocimiento y la protección de un derecho o el derecho en sí mismo? ¿Importa más la forma en que se busca proteger un principio o el principio mismo? ¿El juez constitucional debe velar por la forma o por el fondo?

Le corresponde al Poder Legislativo plasmar los principios y valores de la sociedad en el texto constitucional. Los constituyentes siguen un proceso lógico, argumentativo y racional para definir la mejor forma de consagrar esos principios y valores en la norma constitucional. Sin embargo, no están exentos de errores. Por un lado, porque al redactar el texto constitucional, lo hacen en un momento histórico específico, que, como seres humanos

que son, les influye en su raciocinio y de alguna manera, sesga la forma en que queda tutelado el principio o valor que están plasmando en el texto constitucional. Por otro lado, porque aunque lo que se protege es un derecho preexistente y que está por encima de la Constitución y del constituyente mismo, el hecho de plasmarlo en un texto, circunscribe ese reconocimiento y esa tutela, a un estilo literario específico y a unas reglas de gramática y redacción que pueden no captar con fidelidad el valor subyacente en la norma que se escribe.

- iv. En un estado democrático, en el que hay una división de poderes que busca velar por el estado de derecho, un poder sirve de contrapeso a otro. En México, el poder se divide en tres para su ejercicio: Ejecutivo, Judicial y Legislativo. En su conjunto, los tres buscan consolidar el estado democrático, sentar las bases de organización del Estado y fijar las funciones y los límites del poder político, entre otros. Un solo poder no puede hacer ese trabajo, pues cada uno tiene una competencia y un objetivo muy particular. Un fin de la división de poderes es precisamente velar porque cada poder haga lo que le corresponde en la consolidación del Estado democrático y que si en algo falla, otro poder pueda, por decirlo coloquialmente “corregirle la plana”.
- v. El juez cuenta con ciertos métodos interpretativos y criterios argumentativos para dilucidar el significado de una norma constitucional. Algunos de los criterios argumentativos son:
 - a. Encontrar el significado que favorezca los valores y principios protegidos por el precepto constitucional. El juez debe cuidar la protección de los fines y propósitos buscados por la norma constitucional; lo contrario, implicaría privarlas de su propósito o fuerza normativa.
 - b. Encontrar la sistematicidad constitucional del significado.

- c. Velar por la máxima funcionalidad de la interpretación.
 - d. Ponderar las consecuencias sociales, políticas y económicas de su interpretación.
 - e. Entender que el texto constitucional debe adaptarse a la situación y al momento concreto en que es aplicado. Una Constitución de más de 100 años de creación, no puede contemplar todos los problemas a los que se enfrentará una sociedad. Por eso la Constitución consagra principios y no reglas en estricto sentido. Consagra principios redactados en forma general y amplia, que permitan ser aplicados a circunstancias y momentos diferentes. Las Constituciones están llamadas a ser breves, pues no deben descender a lo específico, a peculiaridades y distinciones. Eso le compete a otras leyes, por ejemplo, en México, a las reglamentarias.
 - f. La posición preferente de los derechos humanos.
- vi. Sumado a los criterios ya establecidos, el intérprete constitucional debe considerar un factor importantísimo: el control difuso de convencionalidad que consiste en un examen de compatibilidad entre los preceptos constitucionales y las disposiciones de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH), sus Protocolos adicionales y la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH).
- vii. Se explica el test de escrutinio estricto, que consiste en una revisión judicial respecto a ciertas leyes que se consideran inconstitucionales por limitar determinado derecho fundamental, para evaluar si la restricción del derecho se justifica por ser “necesaria” o “apta” para servir a un interés gubernamental dominante o imperioso.⁴

⁴ Centro de Ética Judicial, Ensayos, *El Test de Escrutinio Estricto*, p. 1. Disponible en: http://www.centroeticajudicial.org/uploads/8/0/7/5/80750632/el_test_de_escrutinio_estricto.pdf

Finalmente, en el tercer capítulo, se analiza a la luz de lo establecido en el capítulo dos, si el que un mexicano naturalizado sea elegible para ser diputado, resulta constitucionalmente válido.

Para esto, se plantean siete argumentos con su respectiva justificación:

Argumento 1. El contenido de la norma constitucional comprendido en la fracción I del artículo 55 Constitucional no es acorde con el núcleo constitucional de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Justificación. En virtud de lo esgrimido en el capítulo II, apartado 2.2, inciso a, se analiza si el artículo 55 de la Constitución, en su fracción I, en tanto que es una norma de tipo instrumental, resulta acorde con el núcleo intangible de la Ley Fundamental: con las decisiones axiológicas fundamentales del pueblo mexicano y los valores constitucionales.

Argumento 2. A la luz del parámetro de control constitucional en México establecido desde 2011, el contenido de la fracción I del artículo 55 de la Constitución, es inconveniente y contraviene los criterios emitidos por la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Justificación. Puesto que mediante la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de junio de 2011, se creó un conjunto de normas de derechos humanos, cuyo origen puede ser tanto la Constitución como un tratado internacional que prescriba normas que reconocen derechos humanos, tal como lo dispone el primer párrafo del artículo 1 de la Constitución, es preciso analizar si la fracción I del artículo 55 de la Constitución es acorde con los tratados internacionales de los cuales México es parte.

Argumento 3. La elegibilidad de un mexicano naturalizado protege la racionalidad funcional de la norma.

Justificación. Tres razones (i) lo esencial para fungir como legislador, no radica en el origen de una persona, sino en su capacidad de análisis, de identificar problemas estructurales en la legislación y en la institucionalización del poder público; en sus habilidades de síntesis, de redacción y de conducción de políticas; (ii) lo que legitima a un diputado en su cargo, no son sus cualidades personales, sino el hecho de que los ciudadanos se sientan representados por él y le den su confianza para desempeñar esa función. De fondo, se tutela el principio democrático mediante el cual los ciudadanos tienen la capacidad de determinación política a través de su voto; y (iii) el requisito de ser mexicano por nacimiento fue introducido tras los debates de los constituyentes en 1916 y 1917, pues el proyecto de Constitución contemplaba la posibilidad de que si llegara a faltar el máximo funcionario de la Federación, todos los diputados serían *presidentes en potencia*. Sin embargo, esta disposición finalmente no se incluyó en el texto constitucional, por lo que la exigencia de que un diputado sea mexicano por nacimiento, queda carente de sentido.

Argumento 4. La fracción I del artículo 55 no supera la presunción de inconstitucionalidad a través del test de escrutinio estricto.

Justificación. La distinción que esta porción normativa de la Constitución hace, basada en una categoría sospechosa no cumple con una finalidad imperiosa desde el punto de vista constitucional. La distinción tampoco está vinculada con la finalidad constitucionalmente urgente de forma estrecha, pues este objetivo se puede conseguir con otros medios y por último, la distinción legislativa no es la medida menos restrictiva para conseguir la finalidad imperiosa desde el punto de vista constitucional.

Argumento 5. La elegibilidad de un mexicano naturalizado resulta congruente con la sistematización constitucional y persigue la máxima funcionalidad de la interpretación constitucional.

Justificación. La Constitución contiene la sistematización de las bases jurídico-políticas de un sistema social que busca determinados objetivos. Cada disposición forma parte integrante de la misma y constituyen así un todo lógico. El objetivo general de la Constitución mexicana es velar por el interés personal de cada individuo y por el de la sociedad en su conjunto; es reconocer y proteger los derechos humanos de cada ciudadano.

Reconocer el derecho de un mexicano naturalizado a ser votado como diputado, es congruente con el objetivo general de la Constitución y del sistema jurídico mexicano.

Argumento 6. La elegibilidad de un mexicano naturalizado tiene consecuencias sociales, políticas y económicas favorables.

Justificación. Puesto que con el derecho se crea cultura, en el momento en que un juez reconoce el derecho a la igualdad y a la no discriminación de un naturalizado para acceder a una diputación, está permeando el respeto a estos derechos en la sociedad. Esto tiene un impacto social positivo, pues elimina la distinción categórica entre mexicanos de primera y de segunda.

Por lo que hace a los beneficios políticos, se estaría favoreciendo la pluralidad política en la Cámara de Diputados, al poder contar con legisladores cuyos orígenes les permiten tener otra visión de cada situación social y política y de México mismo.

Argumento 7. La elegibilidad de un mexicano naturalizado responde a una exigencia que tiene la norma constitucional de adaptarse al mundo que regula.

Justificación. En este mundo globalizado, en el que las fronteras físicas han sido superadas en todos los sentidos y en que la cooperación internacional es una

realidad, no tiene sentido que se le restrinja a un mexicano naturalizado el ejercicio del derecho político a ser votado.

Sirve de referencia para esto, el análisis de derecho comparado con otros países del mundo que sí permiten a un ciudadano que haya adquirido la nacionalidad por naturalización, ser diputado.

CAPÍTULO I. DELIMITACIÓN DE LA INCONGRUENCIA CONSTITUCIONAL Y DEFINICIÓN DE LA RACIONALIDAD CONSTITUCIONAL DEL PRECEPTO

En este capítulo se pretende definir si existe una incongruencia entre la fracción I del artículo 55 y el resto de la Constitución. Además, en caso de que se determine que sí existe tal incongruencia, se pretende definir si el precepto guarda lo que se puede llamar *racionalidad constitucional*.

1.1 Delimitación de la incongruencia constitucional

En el artículo 1 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se dispone que todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en la 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 la misma Ley Suprema establece.

De este artículo primero constitucional, derivan ciertas obligaciones para el Estado Mexicano en torno a los derechos humanos: el respeto del derecho o la no intervención del Estado; la promoción y reconocimiento del derecho; la protección del derecho; la garantía o generación de actos y medidas normativas o de hecho, que materialicen esa protección y la obligación de ampliar el alcance y la protección de los derechos humanos en la mayor medida posible hasta lograr su plena efectividad. Además, de dicho artículo deriva una serie de principios, tales como el de progresividad y el de no regresividad.

Luego, en el artículo 133 de la Ley Fundamental, se establece que la 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.

Algunos de los derechos humanos reconocidos en la Constitución y que resultan relevantes para el presente trabajo, son por ejemplo, los siguientes:

La igualdad ante la ley, consagrado en el artículo cuarto; la libertad de profesión, industria, comercio o trabajo contenido en el artículo quinto. El ejercicio de la profesión, según el mismo artículo, solo podrá vedarse por determinación judicial, cuando se ataquen los derechos de tercero, o por resolución gubernativa, dictada en los términos que marque la ley, cuando se ofendan los derechos de la sociedad.

Este precepto constitucional, señala asimismo, en el párrafo quinto, que el Estado no puede permitir que se lleve a efecto ningún contrato, pacto o convenio que tenga por objeto el menoscabo, la pérdida o el irrevocable sacrificio de la libertad de la persona por cualquier causa.

Luego, está el derecho de asociarse o reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito, protegido por el artículo noveno. Este derecho tiene un límite o excepción: cuando se trate de asuntos políticos del país, solo los ciudadanos de la República podrán reunirse con tal fin.

Por otro lado, la Constitución reconoce ciertos principios rectores de la vida nacional, del ejercicio del poder y de la fisiología del Estado.

Por ejemplo, algunos de estos principios son la democracia, la laicidad, la representatividad, el federalismo, la división de poderes, la pluralidad, el respeto a los derechos humanos, la soberanía del pueblo, entre otros.

En este sentido, resultan notables los siguientes artículos:

En torno al principio democrático:

- El artículo 25, donde se reconoce que corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen democrático.
- El artículo 26, que dispone que el Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, competitividad, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación.

En suma, indica que los fines del proyecto nacional contenidos en la Constitución, determinarán los objetivos de la planeación, misma que será democrática y deliberativa. Según la disposición constitucional en cuestión, mediante los mecanismos de participación que establezca la ley, la planeación recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo.

- El artículo 40, señala que es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República democrática.

En cuanto a los principios de laicidad, representatividad y federalismo, el mismo artículo 40, señala que es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, laica, federal, compuesta de Estados libres y soberanos.

Por lo que hace a la división de poderes:

- El artículo 41 establece que el pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión.
- El artículo 49 especifica que el Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Por disposición

constitucional, dos o más poderes no se pueden reunir en una sola persona o corporación y en específico, el Poder Legislativo, no se puede depositar en un solo individuo, salvo la excepción prevista en la misma Ley Suprema.

Sobre la soberanía del pueblo, el artículo 39 dispone que la soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo; que todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. Además, que el pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno.

Referente a la pluralidad y al respeto a los derechos humanos, los artículos 1 y 2 de la Constitución señalan que todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte y que reconoce la libre determinación y autonomía de los pueblos indígenas, respectivamente.

Como es lógico, los derechos humanos reconocidos y tutelados por la Constitución y los principios que fundan las normas constitucionales, son de aplicación general. Es decir, cualquier persona que viva o visite el territorio nacional, deberá gozar de estos derechos humanos y deberá también, identificar en la operatividad del país, el reflejo de los principios constitucionales mencionados.

Sin embargo, la Ley Fundamental contiene artículos que se refieren específicamente a los mexicanos y a los ciudadanos mexicanos y no ya a cualquier persona que habite o visite el territorio nacional.

El Capítulo II del Título Primero, por ejemplo, trata exclusivamente sobre los mexicanos. En el artículo 30, dentro de dicho Capítulo, se establece que hay dos vías para obtener la nacionalidad mexicana: por nacimiento o por naturalización.

Especifica que son mexicanos por nacimiento, las siguientes personas:

- 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.

Luego, indica que son mexicanos por naturalización, las siguientes personas:

- 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.

Del contenido del artículo se desprende que, si bien es cierto que el nacimiento y la naturalización son hechos diferentes, para efectos de la nacionalidad mexicana, ambos producen el mismo efecto: otorgan el carácter de nacional mexicano a una persona. En este artículo no se hace distinción alguna en la ciudadanía de una persona por el hecho de que ésta haya adquirido su nacionalidad por una u otra vía. Es tan mexicano quien lo es por nacimiento como quien se naturaliza.

Más adelante, en el Capítulo III del mismo Título Primero constitucional, se habla de los ciudadanos mexicanos.

El artículo 34 dispone que son ciudadanos de la República, los varones y mujeres que, teniendo la calidad de mexicanos, reúnan los requisitos de haber cumplido 18 años y tener un modo honesto de vivir.

De nueva cuenta, este precepto constitucional no hace distinción alguna entre los mexicanos que hayan obtenido su nacionalidad por motivo de su nacimiento o bien, por la vía de la naturalización. Sencillamente pide que, para ser considerado ciudadano de la República, la persona tenga la calidad de mexicano, tenga 18 años y un modo honesto de vivir.

Como es lógico, todo ciudadano tiene derechos y obligaciones y la misma Constitución se encarga de definir unos y otros. Para efectos del presente trabajo, resultan especialmente relevantes los derechos, por lo tanto, serán los únicos que se analicen.

En concreto, resultan importantes los derechos contenidos en las fracciones II y VI del artículo 35 constitucional:

Artículo 35. Son derechos del ciudadano:

I. ...

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;

III. ...

IV. ...

V. ...

VI. *Poder ser nombrado para cualquier empleo o comisión del servicio público, teniendo las calidades que establezca la ley;*

VII. ...

VIII. ...

Hasta aquí, de los preceptos analizados, se desprende que la Constitución hace distinciones entre los mexicanos y los extranjeros y los ciudadanos y no ciudadanos, y que a algunos les reconoce derechos que a los otros no. No obstante, estas distinciones están fundadas y se encuentran en armonía con los demás derechos fundamentales y los principios consagrados en la Constitución, señalados al inicio del capítulo.

Sin embargo, en el artículo 55, fracción I de la Constitución, el constituyente hace una distinción llamativa en el reconocimiento de un derecho político: señala que para ser diputado se requiere, entre otras cosas, ser ciudadano mexicano, *por nacimiento*, en el ejercicio de sus derechos. Es decir, el constituyente dispone que, un mexicano de 18 años y con un modo honesto de vivir, que conforme al artículo 30, haya obtenido la nacionalidad por naturalización y que por tanto tiene la calidad de mexicano y de ciudadano, no puede ser diputado del Estado Mexicano.

Se dice que la distinción del constituyente es llamativa, pues de los preceptos constitucionales citados inmediatamente antes del artículo 55, se concluía que:

- Son ciudadanos de la República los varones y mujeres que, teniendo la calidad de mexicanos, reúnan los requisitos de tener 18 años y tener un modo honesto de vivir.
- La calidad de mexicano se obtiene por nacimiento o por naturalización.
- Los ciudadanos tienen dentro de sus derechos, el de poder ser votados para todos los cargos de elección popular, teniendo las calidades que establezca la ley y poder ser nombrado para cualquier empleo o comisión del servicio público, teniendo también, las calidades que establezca la ley.

Es decir, tanto una persona que haya nacido en el estado de Querétaro como un holandés que obtenga de la Secretaría de Relaciones Exteriores su carta de naturalización, si tienen 18 años y un modo honesto de vivir, son ciudadanos mexicanos. Como tales y según las disposiciones constitucionales revisadas, ambos tienen dentro de sus derechos el poder ser votados para cualquier puesto de elección popular y podrían desempeñar cualquier empleo o comisión del servicio público.

Además, como quedó establecido en los párrafos precedentes, la Constitución obliga a proteger los derechos humanos de todas las personas; obliga también a garantizar la igualdad y la no discriminación para todas las personas; a respetar la libertad de profesión y la libertad de asociación de todos los mexicanos. En suma, exige que se respeten los principios de democracia, representatividad y soberanía del pueblo.

La fracción I del artículo 55, paradójicamente está haciendo una distinción donde no debe hacerla. Con esto, viola las disposiciones contenidas en los artículos 30, 34 y 35 respecto a la posibilidad de todo ciudadano mexicano de ser votado para todos los cargos de elección popular y a poder ser nombrado para cualquier empleo o comisión del servicio público. Viola, asimismo, los artículos 1, 2, 4, 5, 9,

25, 26, 39, 40 y 49 de la Constitución, al contravenir los principios constitucionales que dan vida al Estado mexicano.

Los artículos 30 y 34, al no hacer diferencia alguna entre un mexicano que adquiere su nacionalidad por nacimiento o por naturalización, están protegiendo el derecho de igualdad y no discriminación. El artículo 55, fracción I, en cambio, está discriminando a los mexicanos que adquirieron su nacionalidad por naturalización, pues no les permite ser diputados. Al no permitirles dedicarse a la labor legislativa, está violando también el derecho a la libertad de profesión. A pesar de que un argentino, naturalizado mexicano, cumpliera con las cualidades técnicas para ser diputado y tuviera la aprobación necesaria del pueblo para que éste lo eligiera como su representante, la disposición de la fracción I del artículo 55, le prohíbe el desempeño de esta profesión, sin otro argumento más que su lugar de nacimiento. Esto finalmente, es una discriminación por motivos de origen nacional.

Por otro lado, el precepto en estudio, vulnera el derecho de asociación, pues no le permite a un naturalizado reunirse con el objetivo de perseguir fines políticos o sociales, como naturalmente lo hace un diputado. Es cierto que el artículo noveno fija un límite para el ejercicio del derecho de asociación, pues no permite que los extranjeros se reúnan con fines políticos. La cuestión en este caso, sin embargo, no encuadra en esa hipótesis, puesto que, como ya se señaló con claridad en párrafos anteriores, el artículo 30 determina que son mexicanos —es decir, lo opuesto a extranjero— quienes adquieren su nacionalidad por nacimiento o por naturalización. Un naturalizado, entonces, es nacional y puede reunirse con fines políticos. Sin embargo, si el argentino que se planteó inicialmente en el ejemplo, se reuniera con otras personas para formar un grupo político y como fruto de esas reuniones, quisiera lanzarse como candidato a diputado, no podría hacerlo, pues el artículo 55 no se lo permite.

En cuanto a los principios constitucionales, se veía con anterioridad que la Constitución protege el principio de la democracia, la representatividad, la división

de poderes, la soberanía del pueblo y el poder que éste tiene para alterar o modificar la forma de su gobierno.

Democracia es una palabra griega que significa literalmente, el poder (kratos) del pueblo (demos) y denota una forma de Estado o de gobierno.⁵ En esta forma de gobierno, el pueblo define quiénes son sus gobernantes, a quienes elige a través del voto libre y secreto. Va de la mano de la soberanía del poder, pues un pueblo soberano es un pueblo que tiene poder. No obstante, esta soberanía la ejerce el pueblo a través de quienes elige para que lo represente. Es decir, los gobernantes están legitimados y tiene poder en tanto que el pueblo los ha elegido para que representen sus intereses.

En el caso concreto de un diputado, la ciudadanía lo elige para que represente sus intereses y los plasme en las leyes. Siendo que las leyes son como el mapa que guía el actuar de un país, el interés de verse representado correctamente en un diputado es alto, pues de dicha representatividad dependerá la fidelidad con que los intereses de los ciudadanos se plasmen en las leyes.

Más que el origen o incluso las capacidades de quien detenta el puesto de diputado, lo que lo legitima para ocupar el cargo, es el hecho de que los ciudadanos lo eligieron pues se ven representados en él. Esto es precisamente lo que se tutela con los valores de la democracia, la representatividad y la soberanía del pueblo, que se protegen en los artículos 39, 40 y 41 de la Constitución y son justo estos valores los que se ven violentados con la disposición del artículo 55 constitucional.

Más adelante se ahondará en la forma en que los principios y valores constitucionales se ponen en jaque al aplicar lo dictado por la fracción I del artículo 55.

⁵ Sartori, Giovanni, *¿Qué es la democracia?*, Taurus, España, 2007, p. 3.

1.2 La incongruencia ¿es solo constitucional?

Ha quedado claro ya que el artículo 55, en su fracción I de la Constitución plantea una incongruencia con los derechos, principios y valores protegidos por la misma. Ahora, como se dijo al principio del capítulo, en el artículo 133 de la Constitución Federal se establece que 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.

En tanto que los Tratados Internacionales conforman la Ley Suprema de la Unión, resulta pertinente entonces, estudiar también el contenido de estos instrumentos jurídicos para determinar si el extracto constitucional materia de este trabajo, está de acuerdo con las disposiciones internacionales.

Para no hacer una revisión exhaustiva de todos los Tratados Internacionales de los que México es parte, el análisis se limitará a dos instrumentos jurídicos y dentro de éstos, a los preceptos que hacen referencia a los derechos de igualdad y no discriminación y de libertad de profesión y de libre ejercicio de los derechos políticos.

El primer instrumento es la Convención Americana sobre Derechos Humanos, suscrita en San José, Costa Rica del 7 al 22 de noviembre de 1969.

El artículo 23 de la Convención señala que todos los ciudadanos deben gozar de los derechos y oportunidades siguientes:

- a. Participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;

- b. De votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, y
- c. De tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

En el segundo párrafo hace una aclaración en cuanto que indica que la ley puede reglamentar el ejercicio de estos derechos y oportunidades, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal.

Si bien este último párrafo abre la posibilidad a que las leyes de los Estados Partes en la Convención reglamenten el ejercicio de los derechos políticos por razones de nacionalidad, esta disposición se debe interpretar y aplicar en armonía con los artículos 1 y 24 de la misma Convención. En el primero, se establece que los Estados Partes en la Convención, se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin **discriminación alguna** por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, **origen nacional** o social, posición económica, **nacimiento** o cualquier otra condición social. En el 24, por su parte, se señala que todas las personas son iguales ante la ley. En consecuencia, tienen derecho, sin discriminación, a igual protección de la ley.

Es decir, los Estados Parte pueden reglamentar el ejercicio de los derechos políticos; sin embargo, deben en todo momento, al elaborar estas leyes, recordar que tienen el compromiso de respetar los derechos y libertades sin discriminar por motivos de origen nacional o de nacimiento, entre otras características, y que la ley que se emita, debe dar igual protección a todas las personas. Bajo este compromiso adquirido por el Estado Mexicano, si a un mexicano cuyo origen nacional sea el

mismo México se le permite ser diputado, resulta discriminatorio y dista de ser un trata igualitario de la ley, que a un mexicano cuyo origen sea Nicaragua, se le niegue el derecho a tener un cargo de elección popular como una diputación.

El siguiente instrumento internacional es el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 16 de diciembre de 1966 y que entró en vigor el 23 de marzo de 1976. Este pacto desarrolla los derechos civiles y políticos y las libertades recogidas en la Declaración Universal de los Derechos Humanos.

En el artículo 25, establece los siguientes derechos y oportunidades, prácticamente iguales a los señalados en el artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos:

- a. Participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;
- b. Votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores;
- c. Tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

A diferencia de lo establecido en el artículo 23 de la Convención, que prevé que la ley puede reglamentar el ejercicio de estos derechos por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad o condena, en el Pacto se dispone que los ciudadanos gozarán de los derechos, sin ninguna distinción de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social y sin restricciones indebidas.

Luego, el artículo 26 establece la igualdad ante la ley, al señalar que todas las personas son iguales ante la ley y tienen derecho a su protección, sin discriminación alguna.

En la frase siguiente del mismo artículo, se instituye que la ley debe prohibir toda discriminación y garantizar a todas las personas protección igual y efectiva contra cualquier discriminación por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

Esto resulta de suma importancia, pues el artículo 55, fracción I de la Constitución Mexicana restringe el derecho a ser elegido en elecciones periódicas y a tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas del país, a los mexicanos por nacimiento. Está haciendo entonces una distinción en razón del origen nacional y del nacimiento de una persona y plantea una discriminación infundada entre los mexicanos.

Además de la incongruencia de carácter legal, constitucional y convencional que ya ha sido descrita, el precepto en estudio plantea una incongruencia de carácter filosófico. El principio fundamental de no contradicción, dicta que algo no puede ser y no ser al mismo tiempo.

Por lo tanto, un mexicano no puede serlo para algunas cosas y al mismo tiempo no serlo para otras. Es decir, un mexicano no puede tener tal carácter para que se le exija el cumplimiento de sus obligaciones constitucionales, mas no serlo para ejercer sus derechos políticos, que también son constitucionales.

1.3 ¿Disposiciones aisladas o patología nacionalista en el sistema jurídico mexicano?

Ha sido ya ampliamente expuesta la distinción y la discriminación infundada que hace la fracción I del artículo 55 a los mexicanos que han adquirido su nacionalidad por naturalización. Se podría pensar que este es un hecho aislado, casi un error involuntario del constituyente. Sin embargo, resulta que las distinciones entre mexicanos y extranjeros o entre mexicanos por nacimiento y mexicanos por naturalización, están presentes en todo el texto constitucional. ¿Se padece entonces en México, una patología nacionalista?

En este capítulo se expondrán de manera enunciativa, sin el afán de ahondar demasiado sino únicamente con el objeto de mostrar al lector el alcance de la aparente aversión a lo extranjero que se tiene en el país, las disposiciones constitucionales que limitan el acceso a ciertos derechos o prerrogativas, a los mexicanos naturalizados y/o a los mexicanos que tengan otra nacionalidad.

Por ejemplo, el artículo 32 constitucional habla de una regulación específica para el ejercicio de los derechos que se otorgan a los mexicanos que posean otra nacionalidad. Además, puntualiza que los mexicanos que tengan otra nacionalidad no podrán ejercer los cargos y funciones para los que la Constitución exige ser mexicano por nacimiento. Este precepto saca a la luz, asimismo, el hecho de que la Constitución exige la nacionalidad por nacimiento para desempeñar ciertos cargos. En esto, ya se está haciendo una distinción.

Luego, el mismo precepto dispone que ningún extranjero puede servir en el Ejército en tiempos de paz, ni en las fuerzas de policía o seguridad pública. Exige, además, la calidad de mexicano por nacimiento para pertenecer al activo del Ejército en tiempo de paz y al de la Armada o al de la Fuerza Aérea, o para desempeñar cualquier cargo o comisión en ellos; para ser capitán, piloto, patrón, maquinista, mecánico o personal general que tripule cualquier embarcación o aeronave que se

ampare con la bandera o insignia mercante mexicana y para desempeñar los cargos de capitán de puerto y todos los servicios de practica y comandante de aeródromo.

Finalmente, establece que los mexicanos serán preferidos a los extranjeros en igualdad de circunstancias, para toda clase de concesiones y para todos los empleos, cargos o comisiones de gobierno en que no sea indispensable la calidad de ciudadano.

Por otro lado, la Constitución exige la calidad de mexicano por nacimiento para desempeñar los siguientes cargos públicos:

- Para ser comisionado de la Comisión Federal de Competencia Económica y el Instituto Federal de Telecomunicaciones. (Artículo 28)
- Para ser Presidente de la República. A quien además, se le pide ser hijo de padre o madre mexicanos y haber residido en el país al menos durante veinte años. (Artículo 82)
- Para ser secretario de Despacho (Artículo 91)
- Para ser electo ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (Artículo 95)
- Para ser senador de la República (Artículo 55 y 58)
- Para ser Fiscal General de la República (Artículo 102)
- Para ser gobernador constitucional de un Estado (Artículo 116)
- Para ser Jefe de Gobierno del Distrito Federal (Artículo 122)

Como se puede ver, existe en la Constitución una especie de aversión a lo extranjero, a lo ajeno. Tanto para cargos públicos claves como para puestos de carácter más operativo en un buque mexicano, se pide que la persona tenga la calidad de mexicano por nacimiento. Puede ser que de alguna forma, se tema que un origen diferente al mexicano, pueda interferir en la toma de decisiones de la persona y que esto resulte pernicioso para el país. Pareciera también que el

constituyente teme que la intervención extranjera en los asuntos del país, amenace la soberanía de la nación.

1.4 En búsqueda de la racionalidad del precepto: tras las razones que motivaron al constituyente a poner límites a la participación de los naturalizados

La Constitución federal de los Estados Unidos Mexicanos, publicada mediante decreto del 4 de octubre de 1824 establecía en su artículo 19, dos únicos requisitos para ser diputado: tener al tiempo de la elección, la edad de 25 años cumplidos y tener por lo menos dos años cumplidos de vecindad en el Estado que elige, o haber nacido en él, aunque esté avencidado en otro.⁶

En el artículo 20, hacía la precisión respecto a los no nacidos en el territorio de la nación mexicana, a quienes les exigía tener, además de los requisitos señalados en el artículo 19, el de tener ocho años de vecindad en el país y ocho mil pesos de bienes raíces en cualquier parte de la República o bien, una industria que les produjera mil pesos cada año.

Para los nacidos en otro país de América que en 1810 hubiera dependido de España y que no se hubiera unido a otra nación ni permaneciera en dependencia de aquella, la Constitución les pedía sencillamente en el artículo 21, tener tres años completos de vecindad en el territorio de la federación mexicana y cumplir con lo establecido en el artículo 19.

Otra excepción se plasmaba en el artículo 21, fracción II. A los militares no nacidos en el territorio de la República que hubieran luchado por la independencia del país, les bastaba con tener ocho años cumplidos en el país y cumplir con los requisitos del artículo 19.

⁶ Constitución federal de los Estados Unidos Mexicanos, publicada mediante decreto del 4 de octubre de 1824. http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdiag/const_mex/const_1824.pdf

Es entonces, a partir de la Constitución de 1917 que se incluye como requisito para ser diputado, el ser mexicano por nacimiento.

¿Esta exigencia es fruto del azar, de un capricho o un error? ¿Es posible que al Constituyente se le haya escapado este detalle solo por suerte? Es poco probable. En realidad, el Constituyente bien debía tener una razón que lo motivara a añadir esta disposición en la Ley Fundamental del país.

Para efectos de este trabajo, se identifican dos justificaciones del actuar del Constituyente. Por tratarse de argumentos que dotan de lógica a la disposición normativa se les llamará *racionalidad* y son las siguientes: una histórica y otra funcional.

a. La racionalidad histórica

*Mas si osare un extraño enemigo
Profanar con su planta tu suelo,
Piensa ¡Oh Patria querida! que el cielo
Un soldado en cada hijo te dio.*

Reza así la primera estrofa del Himno Nacional Mexicano. Este himno se cantó por primera vez el 15 de septiembre de 1854 en el Teatro Santa Anna, donde actualmente se ubica el Palacio de Bellas Artes.

“Mas si osare un extraño enemigo profanar con su planta tu suelo”. Ese extraño enemigo, en la historia de México, bien puede ser un español, un estadounidense o un francés.

La letra del himno se compuso menos de diez años después del término de la Guerra Mexicana-Estadounidense, quince años después de la primera

intervención francesa en México y treinta y tres años después de la declaración de independencia.

A finales de la década de 1830, México, debido a una fuerte inestabilidad política y falta de fondos, decidió dejar de pagar las deudas que tenía con determinados países. Estados Unidos y Francia, además de exigir el pago de las deudas, empezaron a reclamar al gobierno mexicano, políticas como préstamos forzosos que se imponían sobre los extranjeros residentes en el país o al uso forzado de servicios de botes o vehículos de transporte. Los estadounidenses usaron los agravios como instrumento para conseguir la venta o cesión del territorio de Texas. Los franceses, por su parte, en 1838, convirtieron sus reclamaciones en causa de guerra contra México.⁷

En 1845, llegó a la presidencia de Estados Unidos un expansionista declarado llamado James K. Polk. Desde el inicio de su mandato, Polk se empeñó en provocar una guerra entre Texas y México que obligara a Estados Unidos a intervenir, destacó gente hacia California y ordenó la marcha del general Zachary Taylor para defender la frontera texana.⁸

Mientras tanto, en México, la situación era extremadamente delicada en el interior, debido al desorden político y a una crisis económica. En suma, carecía de apoyo del exterior: Francia rompió relaciones con el país debido a una imprudencia del representante Alley de Cyprey y Gran Bretaña había advertido que no daría su apoyo a México ni aunque cediera parte de California.⁹

En 1846, Estados Unidos invadió territorio mexicano, justificando su intervención en insultos de mexicanos a sus nacionales y en la muerte de norteamericanos en tierras estadounidenses, a manos de mexicanos. La Guerra

⁷ Cfr. Meyer, Lorenzo y Vázquez Josefina Z., *México frente a Estados Unidos: un ensayo histórico, 1776-1980*, Colegio de México, México, 1982, pág. 39

⁸ *Ibidem*, pág. 42

⁹ *Ibidem*, pág. 42-43

Mexicana-Estadounidense duró de 1846 a 1848 y concluyó con la firma del Tratado de la Villa de Guadalupe, el 2 de febrero de 1848. En éste, México cedió más de la mitad de su territorio, que comprende lo que hoy son los estados de California, Nevada, Utah, Nuevo México, Texas, partes de Arizona, Colorado, Wyoming, Kansas y Oklahoma. Como compensación, Estados Unidos se comprometió a pagar 15 millones de dólares por daños causados en el territorio mexicano durante la guerra.¹⁰

Tras esa guerra con el país vecino, en 1861 y debido a la decisión del Presidente Juárez de suspender los pagos de la deuda externa, Francia mandó un contingente militar a tierras mexicanas para presionar al gobierno a efectuar el pago de lo debido y para perseguir fines de dominación política. De esta segunda intervención francesa en el país, el suceso más reconocido es la Batalla de Puebla del 5 de mayo de 1862.¹¹

Como se puede ver, el siglo XIX fue un periodo en el que el país tuvo que luchar contra ese “extraño enemigo” que buscaba obtener beneficios geopolíticos y/o económicos de la nación mexicana.

En este contexto de intervenciones extranjeras que perseguían intereses en menoscabo de la soberanía, la estabilidad y el territorio mexicano, se entiende entonces que, en 1917, el Constituyente manifestara un fuerte rechazo a lo extranjero.

En concreto, los diputados constituyentes decidieron incluir dentro de los requisitos para ser diputado, el de ser mexicano *por nacimiento*. Este requisito fue ampliamente discutido en los debates constituyentes de 1916 y 1917.

¹⁰ Cfr. Meyer, Lorenzo y Vázquez Josefina Z, op.cit. pág. 48

¹¹ Delgado de Cantá, Gloria María, “*Historia de México, Legado histórico y pasado reciente*” 2ª Edición, Pearson Educación-Prentice Hall, México, 2005, págs. 176-183.

Una de las razones esbozadas por los legisladores en ese momento para justificar la inclusión de dicho requisito fue, en palabras de los legisladores que “el proyecto de Constitución da al Congreso la facultad de elegir al ciudadano que deba substituir al presidente de la República en el caso de falta absoluta de éste, así como para designar un presidente interino cuando la falta del presidente constitucional fuera temporal, y que, por lo tanto, hay un momento en que todos los diputados al Congreso de la Unión son "presidenciables".¹² Y la Constitución exigía para ser presidente, la calidad de mexicano por nacimiento; por lo tanto, si los diputados eran de alguna forma, potencialmente presidentes, era lógico exigirles la misma calidad de ser mexicano por nacimiento.

Luego, conforme avanzaron las discusiones de los constituyentes, las razones se tornaron más hacia la protección de intereses nacionales y manifestaron la desconfianza existente hacia personas de otras nacionalidades y de los intereses de otros gobiernos en México.

No todos los diputados estaban de acuerdo en establecer dicho requisito y reclamaban más apertura hacia los originarios de países latinoamericanos. Tal fue el caso del diputado Múgica, que comentó lo siguiente:

Nosotros también, el Poder Legislativo Constituyente de la República Mexicana, debemos dejar también el aliciente a nuestros hermanos del Sur de que puedan ser aquí en nuestro país, representantes de uno de nuestros pueblos, representantes de alguna de nuestras regiones, porque es indudable que ellos con nosotros, vendrán a la tribuna del Parlamento a defender los intereses de la raza latina, a defender el progreso del país en que viven, porque sentirán como nosotros esos mismos ideales. (Aplausos.) Ya sé, señores diputados, que hay aquí en esta Asamblea muchos patriotas que rechazarán esta teoría y yo les

¹² Diario de los Debates del Congreso Constituyente 1916-1917, México: Ediciones de la Comisión Nacional para la Celebración del Sesquicentenario de la Proclamación de la Independencia Nacional y del Cincuentenario de la Revolución Mexicana, 1960, tomo II, pág. 11

felicitó por ello, yo no creo que sean enemigos de estos principios míos por sistema, creo que lo serán simple y sencillamente porque antes de pensar con el cerebro, antes de razonar debidamente, antes de pesar, que esto es lo que conviene a nuestra endeble nacionalidad, piensan con su corazón, sientan con sus afectos y de esa manera vendrán a atacar el discurso que he pronunciado defendiendo los ideales que proclamo. Muy bien, señores, pero que conste que hay tendencias ya en nuestro pueblo, en nuestro México para estrechar los vínculos que deben unirnos con esos hermanos nuestros que nada más están en un lugar distinto del nuestro, pero que en realidad consideran a toda la América como su patria. (Aplausos)¹³

En contra de esta postura de apertura, estaba la de corte proteccionista, que en ese caso, fue manifestada por el constituyente Recio:

(...) nosotros no debemos consentir que de hoy en lo sucesivo se inmiscuyan en nuestros asuntos los extranjeros. Ya hemos visto al través de las distintas legislaturas cuál ha sido la labor de los extranjeros; jamás se han manifestado partidarios de un ideal, jamás han pensado en las conquistas revolucionarias, no han querido el engrandecimiento de nuestro pueblo; sólo han meneado la cabeza en señal de asentamiento a todo lo que viene de un superior jerárquico; eso no podemos ni debemos seguirlo consintiendo; para tratar de los asuntos de México, hay que sentir con el pueblo mexicano; no debemos consentir esa amplísima teoría desarrollada por el señor general Múgica; es un ideal bellísimo, digno de felicitarse por muchos motivos, pero irrealizable completamente que los latinoamericanos vengan a ejercer como diputados.¹⁴

¹³ Diario de los Debates del Congreso Constituyente 1916-1917, op.cit., pág. 131

¹⁴ Diario de los Debates del Congreso Constituyente 1916-1917, op.cit., pág. 131

Luego, en el Diario de Debates continua el relato:

En sentido semejante a la iniciativa anterior, habló el general Múgica, diciendo: — “(...) Se trata, señores, con un criterio de patriotismo, muy laudable, por cierto, de hacer que todos los representantes de nuestros congresos, en ese poder que significa la soberanía del pueblo de una manera muy esencial, sean mexicanos nacidos aquí creados aquí, educados en este suelo, para que sepan profundamente amarlo. Muy bien, señores diputados, pero nosotros no debemos considerar la cuestión de raza de una manera tan limitada, porque en este asunto en que se trata del patriotismo, también puede entrar una cuestión de raza. En todas las naciones cultas se acostumbra aceptar como ciudadano a aquellos individuos que llenan tales y cuales requisitos, sin exigirles el de nacimiento, y esto, ¿por qué?; porque todos los pueblos tienen el anhelo grandioso de hacer que sus poblaciones crezcan para ser fuertes y tratar de asimilarse a los elementos sanos provenientes de otros países, con objeto de encariñarlos más con los intereses de la patria en que viven. (...)”

Y luego, continúa: “(...) Y por esto, señores, al tratar de permitir solamente a los mexicanos nacidos en México la facultad o el derecho de ser votados diputados, se lesionan los intereses comunes de la colectividad mexicana, siendo este el fundamento de mi impugnación al dictamen de la comisión; yo, señores, hubiera querido que al tratarse de la nacionalidad se hubiere debatido el asunto, pero se han anticipado los acontecimientos y es por lo que creo que mi iniciativa no logrará el éxito que ambiciono. Pero no importa, pues insistiré hasta conseguirlo. Tenedlo en cuenta, señores, y no olvidéis que nuestra Carta Fundamental debe procurar hacernos fuertes en el interior y hacernos

fuertes en el exterior, ya que los pueblos libres no pueden vivir sin relaciones internacionales.”¹⁵

El Diario de Debates relata entonces que subió el diputado Machorro Narváez a contestar las objeciones presentadas:

“(…) Es una peroración llena de citas históricas y bien documentado. Al final se hace aplaudir diciendo: “Señores diputados: —Como expresé en un principio, la invasión económica del extranjero en México ha sido una ola formidable, ha venido por todos lados; ha venido en nombre de la ciencia económica y nos ha arrebatado los bancos; ha venido en nombre del capital y nos ha arrebatado los ferrocarriles; ha venido en nombre de los matrimonios y casándose con nuestras ricas, nos ha arrebatado las tierras y las haciendas. (Aplausos). Y ante esa ola invasora del extranjero, los mexicanos nos hemos quedado como estábamos hace cien años, en los tiempos de Iturbide, solo con los derechos políticos, sin tener la riqueza. Pues bien, defendamos eso último que nos queda; estamos como en un islote en los derechos políticos, ante el océano que nos cerca, ahí plantemos la bandera de la nacionalidad, allí defendámonos y hagamos señas al porvenir, que no tardará en pasar la barca de la prosperidad, que nos llevará juntamente con la patria al porvenir glorioso que todos deseamos.” (Aplausos).¹⁶

Entre unos argumentos y otros, la propuesta de la Comisión fue aceptada por 98 votos a favor, contra 55 en contra, de forma que la fracción I del artículo 55 constitucional quedó redactado tal como está hasta el día de hoy.

¹⁵ Cámara de Diputados y otros, *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, Novena Edición, Porrúa, 2017, Sección Segunda, pp. 709-711

¹⁶ Ídem.

b. Racionalidad funcional

El diputado tiene una función en la construcción de un estado de derecho: tiene la labor de crear leyes y de fiscalizar al Poder Ejecutivo. Es decir, el legislador tiene la responsabilidad de elaborar las normas que rigen el actuar de las autoridades y de los ciudadanos, por lo que diseña el plano sobre el cual se edifica el Estado. Además, tiene la facultad de fiscalizar al Poder Ejecutivo. A través de diferentes actos, los diputados comprueban, inspeccionan, registran, revisan, analizan o examinan la actividad que realiza el gobierno. En pocas palabras, realiza un control político sobre el ejercicio del poder.¹⁷

En tanto que los diputados son legisladores, se hablará de las funciones de éstos en general. Las funciones se pueden clasificar en cinco principales:

- i. La función financiera o presupuestaria
- ii. La función administrativa
- iii. La función de control
- iv. La función de orientación o de dirección política
- v. La función jurisdiccional

Según el artículo 73 de la Constitución, la función financiera la ejerce el Congreso a través de la facultad que tiene para:

- Imponer las contribuciones necesarias a cubrir el Presupuesto. (Fracción VII y XXIX)
- Dar bases sobre las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos y otorgar garantías sobre el crédito de la Nación, para aprobar esos mismos empréstitos y para reconocer y mandar pagar la deuda nacional. (Fracción VIII, inciso 1o)

¹⁷ Cfr. Pedroza de la Llave, Susana Thalía, *El Congreso de la Unión. Integración y regulación*, Capítulo Séptimo, Las funciones parlamentarias, UNAM, México, 1997, pág. 233

- Aprobar anualmente los montos de endeudamiento que deberán incluirse en la ley de ingresos, que en su caso requiera el Gobierno del Distrito Federal y las entidades de su sector público, conforme a las bases de la ley correspondiente. (Fracción VIII, inciso 2o)
- Establecer en las leyes las bases generales, para que los Estados, el Distrito Federal y los Municipios puedan incurrir en endeudamiento. (Fracción VIII, inciso 3o)
- El Congreso de la Unión, a través de la comisión legislativa bicameral competente, analizará la estrategia de ajuste para fortalecer las finanzas públicas de los Estados. (Fracción VIII, inciso 4o)
- Para impedir que en el comercio de Estado a Estado se establezcan restricciones. (Fracción X)
- Para crear y suprimir empleos públicos de la Federación y señalar, aumentar o disminuir sus dotaciones. (Fracción XII)
- Para establecer casas de moneda, fijar las condiciones que ésta deba tener, dictar reglas para determinar el valor relativo de la moneda extranjera y adoptar un sistema general de pesas y medidas. (Fracción XVIII)
- Para expedir leyes en materia de contabilidad gubernamental que regirán la contabilidad pública y la presentación homogénea de información financiera, de ingresos y egresos, así como patrimonial, para la Federación, los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, a fin de garantizar su armonización a nivel nacional. (Fracción XXVIII)

- Para expedir leyes tendientes a la promoción de la inversión mexicana, la regulación de la inversión extranjera, la transferencia de tecnología y la generación, difusión y aplicación de los conocimientos científicos y tecnológicos que requiere el desarrollo nacional. (Fracción XXIX-F)
- Para expedir leyes en materia de responsabilidad hacendaria que tengan por objeto el manejo sostenible de las finanzas públicas en la Federación, los Estados, Municipios y el Distrito Federal, con base en el principio establecido en el párrafo segundo del artículo 25. (Fracción XXIX-W)

La Cámara de Diputados, tiene según el artículo 74, facultades exclusivas, como son:

- Aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, previo examen, discusión y, en su caso, modificación del Proyecto enviado por el Ejecutivo Federal, una vez aprobadas las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo. (Fracción IV)
- Revisar la Cuenta Pública del año anterior, con el objeto de evaluar los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el Presupuesto y verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas. (Fracción VI)

La función administrativa, la ejerce el Congreso a través de las facultades que tiene establecidas en el artículo 73 para:

- Admitir nuevos Estados a la Unión Federal (Fracción I) o para formar nuevos Estados dentro de los límites de los existentes (Fracción III).
- Para cambiar la residencia de los Supremos Poderes de la Federación. (Fracción V)

- Para levantar y sostener a las instituciones armadas de la Unión, a saber: Ejército, Marina de Guerra y Fuerza Aérea Nacionales, y para reglamentar su organización y servicio. (Fracción XIV)
- Para dar reglamentos con objeto de organizar, armar y disciplinar la Guardia Nacional, reservándose a los ciudadanos que la forman, el nombramiento respectivo de jefes y oficiales, y a los Estados la facultad de instruirla conforme a la disciplina prescrita por dichos reglamentos. (Fracción V)
- Para expedir las leyes de organización del Cuerpo Diplomático y del Cuerpo Consular mexicano. (Fracción XX)
- Para expedir las leyes que regulen la organización y facultades de la Auditoría Superior de la Federación y las demás que normen la gestión, control y evaluación de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales; así como para expedir la ley general que establezca las bases de coordinación del Sistema Nacional Anticorrupción a que se refiere el artículo 113 de esta Constitución. (Fracción XXIV)
- Para expedir la ley que instituya el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, dotado de plena autonomía para dictar sus fallos, y que establezca su organización, su funcionamiento y los recursos para impugnar sus resoluciones. (Fracción XXIX-H)

La función de control la ejerce el Congreso a través de las facultades que tiene establecidas en el artículo 73 para, por ejemplo:

- Conceder licencia al Presidente de la República y para constituirse en Colegio Electoral y designar al ciudadano que deba substituir al Presidente de la República, ya sea con el carácter de interino o substituto, en los términos de los artículos 84 y 85 de esta Constitución. (Fracción XXVI)

- Aceptar la renuncia del cargo de Presidente de la República (Fracción XXVII)

Además, la Cámara de Diputados puede designar, por el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes, a los titulares de los órganos internos de control de los organismos con autonomía reconocida en esta Constitución que ejerzan recursos del Presupuesto de Egresos de la Federación, conforme a la fracción VIII del artículo 74 constitucional.

La función de orientación o de dirección política la ejerce el Congreso a través de las facultades que tiene establecidas en el artículo 73 para:

- Establecer el Sistema para la Carrera de las Maestras y los Maestros, en términos del artículo 3o. de esta Constitución; establecer, organizar y sostener en toda la República escuelas rurales, elementales, media superiores, superiores, secundarias y profesionales; de investigación científica, de bellas artes y de enseñanza técnica, escuelas prácticas de agricultura y de minería, de artes y oficios, museos, bibliotecas, observatorios y demás institutos concernientes a la cultura general de los habitantes de la nación y legislar en todo lo que se refiere a dichas instituciones; para legislar sobre vestigios o restos fósiles y sobre monumentos arqueológicos, artísticos e históricos, cuya conservación sea de interés nacional; así como para dictar las leyes encaminadas a distribuir convenientemente entre la Federación, las entidades federativas y los Municipios el ejercicio de la función educativa y las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público, buscando unificar y coordinar la educación en toda la República, y para asegurar el cumplimiento de los fines de la educación y su mejora continua en un marco de inclusión y diversidad. Los Títulos que se expidan por los establecimientos de que se trata surtirán sus efectos en toda la República. Para legislar en materia de derechos de autor y otras figuras de la propiedad intelectual relacionadas con la misma. (Fracción XXV)

- Legislar sobre las características y uso de la Bandera, Escudo e Himno Nacionales. (Fracción XXIX-B)
- Expedir las leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de las entidades federativas, de los Municipios y, en su caso, de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de asentamientos humanos, con objeto de cumplir los fines previstos en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución. (Fracción XXIX-C)
- Expedir leyes sobre planeación nacional del desarrollo económico y social, así como en materia de información estadística y geográfica de interés nacional. (Fracción XXIX-D)
- Para expedir leyes para la programación, promoción, concertación y ejecución de acciones de orden económico, especialmente las referentes al abasto y otras que tengan como fin la producción suficiente y oportuna de bienes y servicios, social y nacionalmente necesarios. (Fracción XXIX-E)
- Para expedir leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los gobiernos de los Estados y de los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico. (Fracción XXIX-G)
- Para expedir leyes que establezcan las bases sobre las cuales la Federación, los estados, el Distrito Federal y los municipios, coordinarán sus acciones en materia de protección civil. (Fracción XXIX-I)
- Para legislar en materia de cultura física y deporte con objeto de cumplir lo previsto en el artículo 4o. de esta Constitución, estableciendo la concurrencia

entre la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los municipios; así como de la participación de los sectores social y privado. (Fracción XXIX-J)

- Para expedir leyes en materia de turismo, estableciendo las bases generales de coordinación de las facultades concurrentes entre la Federación, Estados, Municipios y el Distrito Federal, así como la participación de los sectores social y privado. (Fracción XXIX-K)
- Para expedir leyes que establezcan la concurrencia del gobierno federal, de los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de pesca y acuacultura, así como la participación de los sectores social y privado. (Fracción XXIX-L)
- Para expedir leyes en materia de seguridad nacional, estableciendo los requisitos y límites a las investigaciones correspondientes. (Fracción XXIX-M)
- Para expedir leyes en materia de constitución, organización, funcionamiento y extinción de las sociedades cooperativas. (Fracción XXIX-N)
- Para expedir leyes que establezcan las bases sobre las cuales la Federación, los Estados, los Municipios y el Distrito Federal coordinarán sus acciones en materia de cultura (Fracción XXIX-Ñ)
- Para legislar en materia de protección de datos personales en posesión de particulares. (Fracción XXIX-O)
- Expedir leyes que establezcan la concurrencia de la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de derechos de niñas, niños y adolescentes, velando en todo momento por el interés superior de los mismos y cumpliendo

con los tratados internacionales de la materia, de los que México sea parte. (Fracción XXIX-P)

- Para legislar sobre iniciativa ciudadana y consultas populares. (Fracción XXIX-Q)

La Cámara de Diputados, tiene la siguiente facultad exclusiva de aprobar el Plan Nacional de Desarrollo en el plazo que disponga la ley, que se define en la fracción VII del artículo 74.

La función jurisdiccional la ejerce el Congreso a través de las facultades que tiene establecidas en el artículo 73 para:

- Expedir la ley general que distribuya competencias entre los órdenes de gobierno para establecer las responsabilidades administrativas de los servidores públicos, sus obligaciones, las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que éstos incurran y las que correspondan a los particulares vinculados con faltas administrativas graves que al efecto prevea, así como los procedimientos para su aplicación. (Fracción XXIX-V)
- Conceder amnistías por delitos cuyo conocimiento pertenezca a los tribunales de la Federación. (Fracción XXII)

Según lo establecido en el artículo 74, la Cámara de Diputados tiene la siguiente facultad exclusiva en materia jurisdiccional:

- Declarar si ha o no lugar a proceder penalmente contra los servidores públicos que hubieren incurrido en delito en los términos del artículo 111 de esta Constitución. (Fracción V)

Como se puede ver, las funciones de los legisladores y de los diputados en lo particular, tienen un gran impacto en el diseño, función y control del Estado y del poder a través del cual se hace posible el desempeño de la función pública. Por esto, se entiende que la Constitución le exija a quien quiera detentar este puesto, ciertas cualidades técnicas y personales, que lo hagan apto para representar al pueblo en la toma de estas decisiones de alcance nacional.

Es precisamente esta la racionalidad funcional que el Constituyente de 1917 pudo tener al exigir el requisito de que el diputado sea mexicano por nacimiento: proteger los intereses del país, al garantizar que el diputado responsable de elaborar leyes en tan diversas materias de importancia nacional, tuviera un vínculo desde el origen de su existencia, con la Nación y la gente a la que representa.

CAPÍTULO II. ¿QUÉ ES LA CONSTITUCIÓN, QUÉ ES LA INTERPRETACIÓN CONSTITUCIONAL Y POR QUÉ LA CONSTITUCIÓN PUEDE Y DEBE SER INTERPRETADA?

2.1 ¿Qué es la Constitución?

El artículo 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos marca el procedimiento para emitir una nueva ley o reformar una existente. Señala que todo proyecto de ley o decreto se discutirá en ambas Cámaras, exigiendo para su aprobación un mínimo de votos. Aprobado un proyecto en la Cámara de origen, pasará para su discusión a la otra. Si ésta lo aprobare, se remitirá al Ejecutivo, quien, si no tuviera observaciones al respecto, lo debe publicar inmediatamente.

Para las reformas o adiciones a la Constitución, en cambio, el artículo 135 de la Ley Fundamental dispone que se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerden las reformas o adiciones, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados y de la Ciudad de México.

Si bien los ciudadanos no protestan que constantemente se promulguen nuevas leyes o se reformen las existentes, sí habría una inconformidad generalizada si la Constitución se reformara cada mes. En el primer caso, se entiende como algo deseable que el derecho se adapte a la realidad y que por tanto, las leyes muten conforme cambien las circunstancias fácticas en las que vive la sociedad. No solo es bueno que se promulguen leyes que regulen estos nuevos escenarios, sino que es necesario que se haga, para que la realidad no escape al derecho.

En cambio, cuando se habla de una reforma a la Constitución, las cosas son diferentes. Tanto a nivel del Poder Legislativo, en el que la dinámica de los legisladores se altera en estos casos, como en el ámbito del ciudadano de a pie,

hay una cierta congoja y un mayor interés en la modificación a un precepto constitucional.

Si bien la Constitución es una ley, tal como lo es la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, ¿por qué para una y otra se exigen requisitos diferentes para su reforma? ¿por qué las constantes reformas de las segundas se entienden necesarias, mientras que las modificaciones a la primera se ven con cierto recelo? ¿En qué radica la distinción? ¿Qué tiene o qué representa la Constitución que obliga que para su reforma se cumplan con mayores y más exigentes requisitos?

En estas sencillas distinciones que se han señalado entre una ley y la Constitución, se entrevé que la Constitución es algo más sagrado que una ley ordinaria.

Al tratar el tema, en una conferencia pronunciada en abril de 1862 en Berlín, Ferdinand Lasalle optó por denominar a la Constitución como *ley fundamental*. Como tal, es una ley que ahonda más que otras leyes; que compone el verdadero fundamento de las otras leyes y que actúa e irradia a través de esas leyes ordinarias y finalmente, es lo que es y como es, no por antojo sino porque necesariamente debe ser así. Al ser una ley con fundamento, el que dejara de ser como es, tendría una consecuencia no solo en sí misma, sino en todo lo demás a lo que dota de sentido y de contenido.¹⁸

Parte de ser fundamento de la Constitución, radica para Lasalle en lo que él denominó factores reales y efectivos de poder; factores que rigen una sociedad y que determinan lo que es importante para ésta. Estos factores son tan *reales*, que tienen poder estén o no por escrito. En parte, es probable que por eso reciban el nombre de factores reales, porque su fuerza regidora del curso de la sociedad, está por encima de situaciones contingentes como una palabra escrita. El factor de poder

¹⁸ Lasalle, Ferdinand, *¿Qué es una Constitución?*, Colofón, S.A. de C.V., 3ª edición, México, 2006, pág. 9

tiene una fuerza propia, reconocida implícitamente por la ciudadanía, quien le otorga la autoridad de dictar lo que se considera importante.

Era tal el poder que Lasalle le otorgaba a esos factores, que afirmaba que no había país que no tuviera una Constitución. Esto incluso antes de que las constituciones se empezaran a escribir, puesto que, a su juicio, no se puede concebir un país en el que no imperen determinados factores reales de poder.¹⁹

En este sentido, el jurista alemán pone como ejemplo la abolición en Francia de las prestaciones personales de construcción de vías públicas por las que los labriegos estaban obligados a trabajar gratuitamente en la apertura de caminos y carreteras. En oposición a la medida de afrontar los gastos de las obras públicas con un impuesto que gravaba las tierras de los nobles, el Parlamento francés contestó que el pueblo de Francia estaba sujeto a impuestos y prestaciones sin limitaciones y que ésta era una parte de la *Constitución* que ni el rey mismo podía cambiar. Lo llamativo del suceso es que se dio en febrero de 1776, mucho antes de que estallara la gran Revolución francesa y de que se hablara siquiera de una Constitución escrita. Es decir, ya entonces se hablaba de una Constitución y se le atribuía tal fuerza, que ni el rey mismo la podía tocar.²⁰

Para Lasalle, todos los países tienen y han tenido siempre una Constitución real y verdadera. Esto, a pesar de que no fue sino hasta finales del siglo XIX que se empezaron a escribir las Constituciones, con la misión de resumir y estatuir en un documento, en una hoja de papel, todas las instituciones y principios de gobierno vigentes en el país. Luego, ante la posibilidad de que un país tenga una Constitución real y una escrita, Lasalle se pregunta con razón cuándo puede decirse que una Constitución es buena y duradera. Para él, lo es cuando la Constitución escrita corresponda con la real, a la que tiene sus raíces en los factores de poder que rigen

¹⁹ Cfr. Lasalle, Ferdinand, op. cit., pág. 27

²⁰ Cfr. Lasalle, Ferdinand, op. cit., pág. 27-28

en el país. Si no correspondiera, la escrita tendría que sucumbir ante el empuje de la Constitución real, de las verdaderas fuerzas vigentes en el país.²¹

Entonces, para Lasalle, la Constitución real y verdadera y que no necesariamente coincide con la escrita, es preexistente y como tal, tiene más fuerza y poder que la escrita; pues la escrita debe sucumbir a ese poder que tiene la real.

Casi 100 años después, otro jurista alemán, planteaba una idea con algunos puntos en común. En su obra Teoría de la Constitución, Carl Schmitt señalaba que era “... *necesario hablar de la Constitución como de una unidad, y conservar entre tanto un sentido absoluto de la Constitución. Al mismo tiempo, es preciso no desconocer la relatividad de las distintas leyes constitucionales. La distinción entre Constitución y ley constitucional es sólo posible, sin embargo, porque la esencia de la Constitución no está contenida en una ley o en una norma. En el fondo de toda formación reside una decisión política del titular del poder constituyente, es decir, del Pueblo en la Democracia...*”²²

Puesto que para Schmitt la esencia de la Constitución no está contenida en una ley o en una norma, el profesor hace una distinción entre Constitución —que no tiene que estar necesariamente por escrito— y leyes constitucionales, que son las normas que positivizan la Constitución. La primera consiste en decisiones políticas fundamentales, que son “*más que las leyes y normaciones*” ya que “*denuncian la forma política de ser de [un] pueblo y forman el supuesto básico para todas las ulteriores formaciones, incluso para las leyes constitucionales...*” y las leyes constitucionales, por su parte, sólo tienen por objeto concretar dichas decisiones.²³

Según Lucas Verdú, Schmitt pretendió atacar el formalismo kelseniano, ya que no es posible entender toda la realidad e intentar regularla a través de normas generales e impersonales. Para el profesor alemán entonces, el normativismo

²¹ Cfr. Lasalle, Ferdinand, Op. Cit. págs. 29 y 37

²² Schmitt, Carl, *Teoría de la Constitución*, trad. de Francisco Ayala, Alianza Editorial, Madrid, 1982, pág. 47.

²³ Cfr. Lucas Verdú, Pablo, *Curso de Derecho Político*, Tecnos, Madrid, 1984, págs. 85-92.

resulta inacabado, puesto que descansa sobre la creencia de que todo es previsible y calculable, sumado a que corresponde a la distinción Estado-sociedad propia del pueblo judío tan afecto a las abstracciones. Sin duda, ante situaciones normales, la norma puede llegar a ser respuesta; sin embargo, ¿podría aportar una solución ante casos excepcionales y no previsibles, ante situaciones extraordinarias, donde el poder político puede salirse de control?²⁴

Para Schmitt, la diferencia estaba entre la Constitución y las leyes constitucionales. Para Riccardo Guastini, la distinción radicaba en lo que él denominó “normas materialmente constitucionales” y las nociones que son “materia constitucional”; siendo las primeras las normas de todo texto constitucional, y las segundas, el conjunto de objetos que son regulados por tales normas.²⁵

De los planteamientos del profesor alemán y el italiano, se puede deducir que en la Constitución hay más que una constitución; en la Constitución no todo es igual y no todos sus preceptos tienen el mismo peso y valor. Algunos artículos protegen una realidad preexistente, que fundamenta el existir y el operar del Estado y otros artículos, materializan en un dinamismo espacio temporal, esas realidades preexistentes. Unos representan la esencia de la Constitución y otros regulan la operatividad de dicha esencia.

Tomando el concepto utilizado por Vázquez Gómez y que éste tomó a su vez de Ricardo Sepúlveda, se puede hablar de un núcleo intangible de la Constitución: aquella esencia de lo constitucional, “...*que de no ser preservado, se atentaría contra el elemento primordial o la parte central de la Constitución*”²⁶ Puesto que no todas las normas de la Constitución son constitucionales y que hay normas que sin estar en ella, poseen constitucionalidad, Vázquez Gómez se atreve a hablar de una constitucionalidad de la Constitución. Sepúlveda, por su parte, habla “*de la*

²⁴ Cfr. Lucas Verdú, Pablo, *Lugar de la Teoría de la Constitución en el marco del Derecho Político*, Revista de Estudios Políticos, Madrid, núm. 188, marzo-abril de 1973, p. 10

²⁵ Guastini, Riccardo, *Estudios de Teoría Constitucional*, Doctrina Jurídica Contemporánea, Fontamara-UNAM-IJ, México, 2001, pp. 33-34

²⁶ Vázquez Gómez Bisogno, Francisco, *La defensa del núcleo intangible de la Constitución. La necesidad de limitar al poder constituyente constituido*, Porrúa, México, 2012. pág. 109

existencia de un núcleo permanente y propio de todo ordenamiento constitucional, sin el cual no habría posibilidad de encontrar un hilo conductor en la vida constitucional de un Estado...” Para él, “...la constitucionalidad debe entenderse como la esencia de la Constitución. Definir qué es la constitucionalidad significa preguntarse por lo más profundo y propio de la Constitución, su parte viva, palpitante. Aquello que hace de la Constitución un instrumento social útil e irremplazable.”²⁷

Como corolario a lo anterior, dice Vázquez Gómez que *“así como las cosas más importantes en la vida de un individuo, no se ven, sino que por el contrario, se sienten, la Constitución debe ser susceptible de experimentarse, de reflejarse en la vida común de las personas. Así por ejemplo, es claro que las sesiones del congreso (Art. 65 de la CPEUM), o la resolución de controversias limítrofes entre Estados (Art. 46 de la CPEUM), en nada mejoran la calidad de vida del pueblo. De ahí que debamos aceptar que hay partes en la Constitución que son más constitucionales que otras, porque son esas partes las que le permiten al pueblo vivir con libertad, entendiendo paralelamente el sentido de la responsabilidad.”* Por lo tanto, *“la Constitución debe ser no solo limitación, estructura y organización del poder, sino que además, debe orientar el actuar de los ciudadanos y las autoridades. Sus grandes pinceladas, sus valores y principios, deben guiar no solo las sentencias de los tribunales, sino la vida de las personas que han decidido vivir en sociedad.”²⁸*

La constitucionalidad de la Constitución resulta bastante relevante, pues define y distingue lo importante de lo contingente en un Estado constitucional y democrático de Derecho. En un Estado de esta naturaleza, ¿habría quién pudiera considerar eliminar de la Ley Fundamental el principio de separación y equilibrio de poderes? Se piensa que nadie, pues este principio hace que la Constitución sirva precisamente para uno de sus fines: ser límite al poder político.

²⁷ Sepúlveda Iguiniz, Ricardo, *Leyes Orgánicas Constitucionales. Hacia una Nueva Constitucionalidad para México*, México, Porrúa-Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2006.

²⁸ Vázquez Gómez Bisogno, op. cit., pág. 114

En cambio, está abierto a debate y sujeto a opinión, el definir si el poder se divide para su ejercicio en dos, tres o seis poderes. O bien, si los órganos constitucionales autónomos forman parte o no de esta división. Lo esencial, lo que conforma *—le da forma—* a un Estado democrático, es un ejercicio del poder limitado por la existencia de pesos y contrapesos; si esos pesos y contrapesos se concretan en un poder legislativo, un judicial y un ejecutivo o de otra forma, bien puede variar según las necesidades específicas del país y del momento histórico que se viva.

En este sentido, atendiendo al tema particular de este trabajo, si se hace una analogía con la figura de los diputados, se entiende que es parte de un Estado constitucional y democrático de Derecho, tener un órgano que, en representación de la voluntad del pueblo, elabore las leyes, puesto que éstas organizan el Estado y garantizan los límites al poder, el funcionamiento de los aparatos administrativos y dotan de seguridad jurídica al ciudadano. Si este órgano *—el Poder Legislativo—* funciona con una o dos Cámaras, no parece tan relevante como el hecho de que cumpla su función de emitir leyes. Si en la Cámara de Diputados hay 500 o 300 diputados, tampoco parece tan relevante como que, quienes ostenten el cargo, conozcan la materia y elaboren correctamente las leyes. Si un diputado debe representar y plasmar en las leyes la voluntad general del pueblo, ¿importa si éste nació en México o en otro país? Tampoco pareciera que es relevante, siempre y cuando, dicho diputado conozca a los ciudadanos y éstos lo conozca a él; es decir, si la ciudadanía se siente representado por él, poco importa su origen.

En este mismo orden de ideas, tiene tal relevancia este núcleo intangible de la Constitución, que ya en 1789, la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano establecía en su artículo 16° que *“una sociedad en la que la garantía de los derechos no está asegurada, ni la separación de poderes determinada, no tiene Constitución”*. Significa entonces que los pilares de una sociedad *—su fundamento, su estructura, su constitución—* son los derechos y su garantía y la separación de poderes (es decir, un poder bien delimitado y controlado).

Con este postulado de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, se tiene que además de los límites al Poder, materializados en la división de poderes y en los pesos y contrapesos entre un poder y otro, para el Poder Legislativo existe otro límite a sus funciones: al redactar una Constitución o reformar la existente, no puede dejar de garantizar el reconocimiento, respeto y promoción de los derechos humanos de todo ciudadano, pues entonces el documento que redacte dejaría de ser una Constitución y se convertiría en algo de naturaleza diversa.

Hasta ahora tenemos claro lo siguiente: (i) la Constitución es *ley fundamental*, puesto que ahonda más que otras leyes; representa el verdadero fundamento de las otras leyes y actúa e irradia a través de esas leyes ordinarias; (ii) la Constitución es el continente de los factores reales de poder (Lasalle) o de las decisiones políticas fundamentales (Schmitt) de un país; (iii) dentro de la Constitución, no todas las normas son iguales: Schmitt hablaba de Constitución en sentido estricto y de leyes constitucionales; Guastini, por su parte, hablaba de “normas materialmente constitucionales” y las nociones que son “materia constitucional”; y finalmente (iv) que la Constitución, para ser tal, debe tener un núcleo y una constitucionalidad: debe proteger los derechos de los ciudadanos y prever la organización del Estado.

Ahora bien, dentro de este núcleo, ¿procede alguna otra distinción? Se piensa que sí y radica precisamente en el concepto de valores constitucionales.

Se partirá del concepto de valor que da Francisco Vázquez Gómez Bisogno en su libro *La defensa del núcleo intangible de la Constitución*, referido al ámbito constitucional. Lo define como “*una realidad o proposición que, clara y evidentemente constituye, el orden de convivencia política y es fundamento del ordenamiento jurídico, debido a que se admite por la sociedad como estimable sin necesidad de demostración.*”²⁹

²⁹ Vázquez Gómez Bisogno, Francisco, op.cit. pág. 115

Existen varias tesis en torno al estudio de los valores y de lo absoluto o relativo de los mismos. Por ejemplo, en la tesis axiológica y normativa del historicismo, los derechos del hombre son históricos y como tales, son variables y relativos a cada situación histórica en la que el ser humano existe.

Puesto que esta teoría trae ciertas implicaciones jurídicas, filosóficas y prácticas negativas, para los efectos de este trabajo, se seguirá la línea de pensamiento del alemán Max Scheler. Para Scheler, los valores, por su propia naturaleza, se encuentran en un orden jerárquico; es decir, que hay valores superiores e inferiores y los valores vitales pertenecen a la categoría de los valores superiores. Es así que, el fin último del Derecho radica en la realización de los valores superiores en el comportamiento exterior de los hombres, que para él es el ámbito propio del Derecho. Con esto, afirmaba la existencia de un orden de valores absolutos que puede también ser conocido de modo absoluto y en el que aparecen determinados valores como *superiores*.³⁰

Siguiendo esta teoría, Vázquez Gómez advierte que la constitucionalidad de la Constitución también se integra por valores inferiores y superiores. Los primeros son los valores de una sociedad concreta y los segundos, los representa la intrínseca valía de los valores que propone la misma Constitución; además, los superiores son admitidos por cualquier sociedad como estimables sin la necesidad de demostración, mientras que los inferiores, aunque también son estimables sin la necesidad de demostración, lo son sólo para una sociedad concreta.

Esto queda de manifiesto en un interesante ejercicio comparativo que hace el autor en su libro entre la Constitución alemana de 1949, la Constitución española de 1978, la Constitución de El Salvador de 1983 y la Constitución rusa de 1993. De la lectura de diversos artículos de estas constituciones, Vázquez Gómez observa los siguientes valores en común:

³⁰ Albert Márquez, Marta, *Derecho y valor. Una filosofía jurídica fenomenológica*, s.l.i., Encuentro, Madrid, 2004, pp. 331-333.

- En Alemania se estableció como valor fundamental del Estado, que los fundamentos de toda comunidad humana, de la paz y de la justicia en el mundo son la dignidad humana y los derechos inviolables e inalienables del hombre.
- En España, se reconoció a la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político como los valores superiores del Estado.
- En la República de El Salvador, se reconoció que la persona humana es el origen y el fin de la actividad del Estado; que el Estado está organizado para la consecución de la justicia, de la seguridad jurídica y del bien común y por esto, tiene obligación de asegurar a los habitantes de la República, el goce de derechos tales como la libertad, la salud, la cultura, el bienestar económico y la justicia social.
- En la Federación Rusa, se estableció como valor supremo al hombre, sus derechos y libertades; reconoció además el pluralismo ideológico, y prohibió que ninguna ideología pudiera ser obligatoria o patrocinada por el Estado.

En cambio, en estas constituciones existen valores constitucionales que difieren de un país a otro. Tal es el caso de la paz y la justicia en el mundo, que se propugna en Alemania; el pluralismo político protegido en España; el bienestar económico y la justicia social perseguidos en Ecuador y el pluralismo ideológico estimado en Rusia.

Estos últimos valores son protegidos y perseguidos por un país, por una razón histórica y cultural específica. Claro es el ejemplo de Rusia, que tras la experiencia de la imposición de la ideología comunista durante la existencia de la Unión Soviética el constituyente haya querido como un fundamento del sistema constitucional, el pluralismo ideológico. En el caso de los valores comunes en un país y otro, en cambio, son tales puesto que atienden a la naturaleza propia del ser

humano y a sus aspiraciones y necesidades más trascendentales. Éstos serían decisiones axiológicas fundamentales (así denominadas por Vázquez Gómez) y aquéllos, serían decisiones políticas fundamentales.

Refiriéndose a las decisiones axiológicas fundamentales y siguiendo el pensamiento de Pereira Menaut, Vázquez Gómez señala que hay ciertas realidades que no son derechos, sino que sirven de fundamento a todos los derechos. Son realidades pre-jurídicas, anteriores a la existencia del Estado mismo, y por lo tanto, aún más respetables que los mismos derechos. Para Pereira Menaut, la vida, la dignidad, la igualdad humana básica y la libertad general inherente a la persona no son derechos, aunque den lugar a derechos concretos al protegerlas de los ataques que puedan sufrir.³¹ De ahí que Lucas Verdú afirme que la Constitución no crea los valores, sino que los descubre y promueve, pues son realidades anteriores al Estado.

Lo anterior resulta lógico pues ninguna persona tiene *derecho* a la vida, sino que por el hecho de ser persona, está vivo. Para proteger la vida es que las constituciones incorporan la protección de la salud, a la integridad física y a un medio ambiente sano. Lo mismo sucede con la dignidad: todo ser humano, por serlo, es digno. En consecuencia, la Constitución reconoce que el derecho a una vivienda digna, el derecho a la educación y a la intimidad y prohíbe las penas denigrantes o un trato deshonesto.

Como tercer ejemplo, está la igualdad. En tanto que el ser humano lo es y es digno, es igual a cualquier otro ser humano. Derivado de esta realidad, las constituciones buscan garantizar un trato igualitario a hombres y mujeres; una sociedad libre de discriminación por diversos motivos; un salario igual a un trabajo igual, entre otros derechos.

³¹ Vázquez Gómez Bisogno, Francisco, op.cit., citando a Pereira Menaut. pág. 129

Como dice Vázquez Gómez, “con el reconocimiento de tales realidades pre-jurídicas a través de normas que se traduzcan en estos valores constitucionales superiores como parte fundamental de la constitucionalidad de la Constitución, y por ende, como contenido primario del núcleo intangible de la misma, se posibilita la existencia de aquella entidad jurídica anterior, superior y exterior al Estado (...)”.³²

Por lo que hace a los valores inferiores, configurados en las decisiones políticas fundamentales, éstos son, en palabras de Carl Schmitt, “las decisiones políticas concretas que denuncian la forma política de ser de [un] pueblo y forman el supuesto básico para todas las ulteriores formaciones, incluso para las leyes constitucionales...”³³, de aquí que afirmemos que son estimables sin la necesidad de demostración, pero sólo son en relación a una sociedad en lo particular.

Para Schmitt, estas decisiones se hacen consistir de las elecciones que cada pueblo adopta sobre tres aspectos esenciales: (i) el sistema de organización estatal, (ii) la forma de Estado, y (iii) la forma de gobierno.

Para Vázquez Gómez, además, “las decisiones políticas fundamentales son tales, precisamente por cumplir con el requisito de ser decisiones de cada pueblo en lo concreto, razón por la cual, además de las tres mencionadas arriba [las que considera Schmitt], debemos incluir en esta nómina a los demás valores constitucionales consagrados por cada Poder constituyente originario, debido a que denuncian la forma política de ser de cada pueblo en lo particular.”³⁴

Con lo hasta ahora expuesto, se afirma entonces que la Constitución debe tener una determinada constitucionalidad o un llamado núcleo intangible, que se compone de realidades pre jurídicas y pre existentes, que constituyen las decisiones axiológicas fundamentales y de decisiones políticas fundamentales, en torno a la forma de organización del Estado. La Constitución tiene, además, leyes

³² Vázquez Gómez Bisogno, Francisco, op.cit. pág 131

³³ Tena Ramírez, Felipe, Derecho Constitucional Mexicano, Porrúa, México, 1992, pág. 47.

³⁴ Vázquez Gómez Bisogno, Francisco, op.cit. pág 136

constitucionales o normas materialmente constitucionales que hacen operativos los valores superiores e inferiores reconocidos por la misma.

Como ya se vio en párrafos anteriores, puede existir una incongruencia entre el núcleo intangible de la Constitución y las leyes constitucionales. Es decir, las leyes constitucionales pueden no reflejar fielmente el contenido del núcleo intangible o bien, la forma en la que están redactadas, puede imposibilitar la correcta tutela de ese núcleo intangible.

Por otro lado, es importante considerar que los artículos de la Constitución en general (es decir, tanto los que constituyen el núcleo intangible de la misma como los que forman el conjunto de leyes constitucionales), están redactados en su mayoría a manera de principios. La estructura gramatical que se utiliza es abierta, de forma que el contenido aplique de manera general y en la medida de lo posible, que albergue una diversidad de visiones y que sea atemporal y de aplicación general. Por esta razón, quien interpreta la Constitución tiene el deber de profundizar, de tal suerte que logre reconocer el valor subsumido en el texto.

¿Qué hacer entonces en el caso en el que la ley constitucional no es coherente con las realidades pre jurídicas tuteladas por la Constitución? ¿Cómo armonizar el contenido de las leyes constitucionales con el del núcleo constitucional para aplicar correctamente el texto constitucional a la situación específica? O bien, ¿qué hacer para encontrar en un precepto constitucional el valor protegido o el fin perseguido por éste? La respuesta en uno y otro caso es: interpretación constitucional.

2.2. La interpretación constitucional

En palabras de Rodolfo Luis Vigo, la interpretación constitucional debe garantizar la fuerza normativa de la Constitución, la sistematicidad constitucional, la

máxima funcionalidad del régimen político y consolidar otros valores constitucionales, con la conciencia de que toda interpretación a la Ley Fundamental tiene consecuencias sociales y políticas.

Para lograr esto, el intérprete constitucional cuenta con diferentes herramientas que lo auxilian en su labor. La doctrina clásica del derecho reconoce, de la mano de Savigny, cuatro métodos de interpretación jurídica:

1. El *gramatical*, cuyo objeto son las palabras mismas del legislador y consiste en atribuir significado a una disposición normativa, siguiendo las reglas gramaticales y sintácticas de la lengua en la que dicha disposición está escrita.
2. El *lógico*, que apela más que al significado literal de las palabras, a la intención o al objetivo que persiguió el legislador con su inclusión en el sistema jurídico.
3. El *histórico*, que contempla el impacto que tiene la ley en la situación jurídica que pretende regular.
4. El *sistemático*, que reconoce que la ley forma parte de un sistema jurídico y, por tanto, busca interpretarla en relación con su contexto.

No obstante estos métodos siguen vigentes y resultan de gran utilidad, la doctrina neoconstitucionalista reconoce una evolución en la labor interpretativa de la Constitución. El intérprete constitucional tiene una labor más ardua, en el sentido de que no basta con que siga al pie de la letra la receta que le marcan unos determinados métodos interpretativos, sino que el universo de acción es más amplio. Para esto, cuenta, más que con fórmulas pre establecidas, con directrices hermenéuticas que le exigen una argumentación. En este sentido, en la concepción actual de la interpretación constitucional, el jurista debe apelar a razones o argumentos que sustenten el resultado de su labor interpretativa; debe contar con un respaldo racional de aquello que postula, de forma que el resultado sea lógico tanto jurídica como axiológicamente.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN o Suprema Corte), por ejemplo, en la tesis P.XXVIII/98 de rubro *“Interpretación de la Constitución, ante la oscuridad o insuficiencia de su letra debe acudir a los mecanismos que permitan conocer los valores o instituciones que se pretendieron salvaguardar por el constituyente o el poder revisor”*; en la tesis aislada número XII/2006 de rubro *“Interpretación constitucional, al fijar el alcance de un determinado precepto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos debe atenderse a los principios establecidos en ella, arribando a una conclusión congruente y sistemática”*; así como el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en diversas sentencias; y juristas como Rodolfo Luis Vigo y Riccardo Guastini, han reconocido ciertas directrices de argumentación que debe tomar en cuenta el intérprete a la hora de esclarecer el significado de una norma Constitucional.

i. Criterios de argumentación en la interpretación constitucional

De manera enunciativa, se exponen los siguientes criterios de argumentación:

1. Significado que favorezca los valores y principios protegidos por la norma constitucional.

Puesto que como ya se dijo, la Constitución es una norma cualitativamente distinta de las demás por el hecho de incorporar valores esenciales para la sociedad, la tarea interpretativa debe cuidar la protección de los fines y propósitos buscados por la norma constitucional, de forma que no se le prive, precisamente, de ese propósito que persigue.

2. Sistemática constitucional del significado

La Constitución contiene la sistematización de las bases jurídico-políticas de un sistema social que busca determinados objetivos y cada una de sus

disposiciones es parte integrante de la misma, de forma que constituye un todo lógico.³⁵

El ejercicio del jurista interpretador, debe velar por encontrar la coherencia entre el precepto específico que interpreta, con los demás preceptos constitucionales y, sobre todo, con los principios y valores de la Constitución. Si el objetivo principal de la Constitución es garantizar un esquema democrático en la sociedad en el que los derechos humanos estén protegidos y los ciudadanos puedan desarrollar su vida sanamente, la interpretación de una norma constitucional, no puede atentar contra este objetivo.

En definitiva, de la misma forma que un médico no puede curar una herida en la mano, sin considerar que ésta está unida a un brazo que, a su vez, está unido al cuerpo y que como tal, actúan en conjunto, el jurista debe atender al contenido y al objetivo del precepto en concreto que interpreta, pero estudiándolo en el contexto del todo al que pertenece.

3. Máxima funcionalidad de la interpretación

La interpretación constitucional debe encaminarse a la conservación y el fortalecimiento de la forma de organización del Estado, de aquellas decisiones políticas fundamentales plasmadas en la Ley Fundamental. Aún más, debe favorecer la operatividad de las instituciones que hacen vida esas decisiones políticas fundamentales y que garantizan el funcionamiento del aparato gubernamental.

4. Ponderación de las consecuencias interpretativas

En tanto que la Constitución consagra los principios rectores de la sociedad y que, en este sentido, sus disposiciones se dirigen y afectan a la sociedad misma,

³⁵ Cfr. Willoughby Westel W., *The constitutional law of the United States*, HardPress Publishing , Volume 1, 2012, pág. 65

el jurista debe tomar en consideración que el resultado de su interpretación forzosamente tendrá un impacto en esta sociedad que regula el texto constitucional. Debe, entonces, ser cuidadoso de las consecuencias sociales, políticas y económicas que tendrá una determinada interpretación del precepto normativo y valorar si éstas son o no apropiadas.

5. Adaptación del texto constitucional

Como se ha dicho ya, el Constituyente tuvo o tiene un motor que lo incentiva a la acción. Toda norma constitucional tiene una razón de ser y la forma en la que ésta se redacta, pretende proteger esa razón o perseguir un determinado fin.

La norma está vinculada entonces a una razón histórica, a un fin específico y a un uso determinado del lenguaje. El contexto histórico en el que el constituyente redacta la norma, influye en su raciocinio y de cierta forma, sesga la manera en que el legislador decide tutelar el valor protegido. Por otro lado, el hecho de plasmar un valor en un texto, lo circunscribe a un estilo literario específico y a unas reglas de gramática y redacción que pueden no captar con fidelidad el valor subyacente en la norma que se escribe.

Si bien los preceptos constitucionales se redactan en forma de principios, con una estructura amplia que permita contemplar diversas situaciones y momentos históricos diversos, es irrisorio pretender que todos los problemas de una sociedad queden contemplados en la redacción de una Constitución con 100 o 200 años de creación.

El reconocimiento de esta problemática, ha derivado en profundos debates sobre la forma en que una Constitución debe ser interpretada. La doctrina norteamericana plantea el llamado *originalismo*, que propone una interpretación que apele al sentido fidedigno de los autores de la Constitución. Esto pretende

blindar del natural subjetivismo que le imprime cada jurista a la interpretación y garantizar la fidelidad a la voluntad del Constituyente.

Luego, autores como Ronald Dworkin, plantean la postura opuesta. Este jurista postula que puesto que una Constitución de 1917, por ejemplo, no puede contemplar los problemas que vivirá una sociedad en 2020, es necesario tratar de adaptar la norma constitucional a las circunstancias actuales sin dejar por eso, de ser fiel al fin perseguido originalmente por la norma.

Por su parte, el constitucionalismo latinoamericano ha desarrollado la teoría de la mutación constitucional, que consiste en aceptar un cambio de criterio en la interpretación de la Constitución, sin que esto implique un cambio en el texto mismo de la Ley.

6. Posición preferente de los derechos fundamentales

En caso de existir roces entre dos normas constitucionales, el intérprete debe realizar un ejercicio de ponderación y elegir la interpretación de mayor protección a los derechos fundamentales.

Esto, sumado al planteamiento de Francisco J. Bastida y de Ignacio Villaverde, no es que exista conflicto entre derechos, sino entre sus límites, en el sentido de que en el caso concreto debe confrontarse cada derecho fundamental en presencia con sus límites constitucionales y solventar así su supuesta colisión.

Para esto, no se precisa jerarquizar los derechos según el caso concreto y conforme un orden de valores o intereses preferentes en cada situación; al contrario, basta con examinar sus recíprocos límites y constatar cuál de las expectativas de conducta no está privada de protección.

ii. El control difuso de convencionalidad

Sumado a los criterios ya establecidos, el intérprete constitucional debe considerar un factor importantísimo: el control difuso de convencionalidad. Este consiste en un examen de compatibilidad entre los preceptos constitucionales y las disposiciones de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH), sus Protocolos adicionales y la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH).

La obligación de ejercer este examen de compatibilidad deriva de los siguientes factores:

- i. Cuatro sentencias de entre 2009 y 2010, que condenan al Estado mexicano al “deber” que tienen los jueces y órganos vinculados a la administración de justicia, en todos los niveles;
- ii. A lo dispuesto en los artículos constitucionales 1º, respecto a la obligación de respetar los derechos; 2º, sobre el deber de adoptar disposiciones de derecho interno y el 29, relativo a las normas de interpretación más favorables de la CADH, que está vigente en el país desde el 24 de marzo de 1981;
- iii. A lo dispuesto en los artículos 26, respecto al *Pacta sunt servanda* y el 27 en cuanto a la no invocación del derecho interno como incumplimiento del tratado, del Convenio de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969 y que está vigente en nuestro país desde el 27 de enero de 1980;
- iv. A la reforma constitucional en materia de derechos humanos, vigente desde el 11 de junio de 2011, particularmente al nuevo contenido normativo del artículo 1 constitucional; y

- v. A la aceptación expresa que la Suprema Corte de Justicia de la Nación hizo de este tipo de control difuso como parte del cumplimiento que debía hacer el Estado mexicano de la sentencia de la Corte IDH en el Caso Radilla Pacheco, resuelto el 14 de julio de 2011.

Este control difuso de constitucionalidad, le exige al juez que armonice la norma nacional con la convencional, de forma que se deseche toda interpretación y aplicación de la norma constitucional, que sea incompatible con el parámetro convencional. No se trata de dos interpretaciones encadenadas —primero la interpretación conforme a la Constitución y luego la interpretación conforme al tratado internacional— sino de una interpretación que armonice ambas. En el momento en que la Constitución señala que las normas de derechos humanos se interpretarán “de conformidad con” la Constitución y los tratados internacionales, la conjunción copulativa “y” reúne los dos elementos (el constitucional y el internacional) en un solo acto.³⁶

Por lo tanto, más allá de que sea un factor añadido a la labor interpretativa, en este control difuso de constitucionalidad, se deben aplicar las mismas directrices argumentativas establecidas en los párrafos que anteceden. De esta forma, así como el intérprete debe encontrar los principios y valores tutelados por las normas constitucionales, debe también hallar los que tutelan las normas convencionales o los tratados internacionales.

iii. Test de escrutinio estricto

Como último tema en torno a la interpretación constitucional, conviene explicar el concepto de “escrutinio estricto”. Si bien, este término se refiere a un test de revisión judicial respecto a ciertas leyes que se consideran inconstitucionales por

³⁶ Cfr. Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, “*Interpretación conforme y control difuso de convencionalidad. El nuevo paradigma para el juez mexicano*”, Estudios Constitucionales, Año 9, N° 2, 2011, pág. 554- 559

limitar determinado derecho fundamental, se considera que resulta aplicable también a la revisión de la constitucionalidad de determinados preceptos de la Ley Fundamental. El objetivo del test es evaluar si la restricción del derecho se justifica por ser “necesaria” o “apta” para servir a un interés gubernamental dominante o imperioso.³⁷

El test de escrutinio estricto tiene su origen en el caso *United States v. Carolene Products*,³⁸ en el que se hizo una revisión judicial sobre la inconstitucionalidad de una ley federal que prohibía el comercio interestatal de leche entera. En la *Footnote Four* de dicho caso, la Suprema Corte de los Estados Unidos (USSC por sus siglas en inglés) apuntó la idea de crear diferentes niveles de revisión judicial sobre la inconstitucionalidad de algunas leyes, en relación con la importancia de los derechos que afectan. De esta forma, se estableció que algunos derechos constitucionales son más importantes respecto a otros, pues protegen directamente la dignidad de las personas. Tal es el caso de los derechos contenidos tanto en la Primera Enmienda (*Amendment I*)³⁹ como en la Primera Sección de la Décima Cuarta Enmienda (*Amendment XIV*) de la Constitución de los Estados Unidos de América, que es más conocida como la Cláusula de Igual Protección (*Equal Protection Clause*)⁴⁰ que garantiza la igualdad de todas las personas ante la ley.⁴¹

³⁷ Centro de Ética Judicial, Ensayos, *El Test de Escrutinio Estricto*, http://www.centroeticajudicial.org/uploads/8/0/7/5/80750632/el_test_de_escrutinio_estRICTO.pdf, p. 1.

³⁸ *United States v. Carolene Products Co.* 304 U.S. 144(1938).

³⁹ First Amendment (*Amendment I*): Congress shall make no law respecting an establishment of religion, or prohibiting the free exercise thereof; or abridging the freedom of speech, or of the press; or the right of the people peaceably to assemble, and to petition the Government for a redress of grievances. Cuya traducción puede ser la siguiente: El Congreso no hará ley alguna por la que establezca una religión o que prohíba practicarla libremente; o que coarte la libertad de palabra o de imprenta, el derecho del pueblo para reunirse pacíficamente y para pedir al gobierno la reparación de agravios.

⁴⁰ The Equal Protection Clause is located at the end of Section 1 of the Fourteenth Amendment: All persons born or naturalized in the United States, and subject to the jurisdiction thereof, are citizens of the United States and of the State wherein they reside. No State shall make or enforce any law which shall abridge the privileges or immunities of citizens of the United States; nor shall any State deprive any person of life, liberty, or property, without due process of law; nor deny to any person within its jurisdiction the equal protection of the laws. La traducción puede ser: La cláusula de igual protección se encuentra al final de la primera sección de la Décimo Cuarta Enmienda: Todas las personas nacidas o naturalizadas en los Estados Unidos y sometidas a su jurisdicción son ciudadanos de los Estados Unidos y de los Estados en el que residen. Ningún Estado podrá dictar ni dar efecto a cualquier ley que limite los privilegios o inmunidades de los ciudadanos de los Estados Unidos; tampoco podrá Estado alguno privar a cualquier persona de la vida, la libertad o la propiedad sin el debido proceso legal; ni negar a cualquier persona que se encuentre dentro de sus límites jurisdiccionales la protección igual de las leyes.

⁴¹ Centro de Ética Judicial, Ensayos, *El Test de Escrutinio Estricto*, op.cit. pág. 2.

Richard Fallon, explica la fórmula para la aplicación del escrutinio estricto, que según él, se compone de tres pasos principales⁴²: 1) Identificar los derechos fundamentales cuya restricción requiere de un escrutinio estricto; 2) Determinar el interés gubernamental “dominante”; y 3) Determinar si la ley es “necesaria” para servir a ese interés gubernamental “dominante”.⁴³

Para determinar el interés gubernamental dominante, la Suprema Corte estadounidense, sugiere en sus resoluciones que éstos deben tener su origen y fundamento directamente en la Constitución. De esta forma, el concepto de interés gubernamental dominante”, se refiere por lo general, a algo estrictamente necesario o crucial, diferente a algo meramente preferido.⁴⁴

Luego, para determinar si la ley es necesaria para servir un interés gubernamental imperioso, las preguntas que se debe responder el intérprete son: (i) ¿la ley en cuestión es necesaria para servir al interés gubernamental dominante? y (ii) ¿existen otras medidas más eficaces en el cumplimiento de los fines gubernamentales y menos restrictivas de los derechos fundamentales? Esta última pregunta se contesta a través de un trabajo comparativo en el cual se verifica que la medida adoptada por la ley, se justifica por el bien perseguido; es decir, que la medida es proporcional al fin y que no existe otra medida menos restrictiva que pueda alcanzar el mismo objetivo. En la práctica, este ejercicio puede recibir el nombre de test de proporcionalidad.⁴⁵

El escrutinio estricto no se puede aplicar a todos los casos ni a todos los derechos. Por el contrario, la vulneración del derecho fundamental debe ser consecuencia de una distinción basada en una característica inherente a la persona como la contenida en la Cláusula de Igual Protección de la Constitución estadounidense. En nuestro país, la aplicación de este test ha encontrado extensa

⁴² Richard Fallon, Strict Judicial Scrutiny, 54 UCLA L. Rev. 1267 (2006-2007), pág. 70, consultable en <http://heinonline.org/HOL/LandingPage?handle=hein.journals/uclalr54&div=34&id=&page=>

⁴³ Centro de Ética Judicial, Ensayos, *El Test de Escrutinio Estricto*, op.cit. pág. 2.

⁴⁴ Cfr. Ídem.

⁴⁵ Cfr. Centro de Ética Judicial, Ensayos, *El Test de Escrutinio Estricto*, op.cit., pág. 6

aplicación en los casos de igualdad y no discriminación. La SCJN por su parte, ha determinado que el escrutinio estricto debe aplicarse en los casos en que una ley contenga una distinción basada en alguna de las llamadas “categorías sospechosas”.⁴⁶

Así como el desarrollo del concepto de escrutinio estricto, el término de categoría sospechosa surge de la jurisprudencia de la Suprema Corte estadounidense. Ésta las identifica como características innatas de la persona, como son el color de la piel, la raza, el sexo, el idioma o el origen nacional o social. Son innatas al ser humano, pues no se pueden cambiar a voluntad de quien las posee. Una distinción arbitraria –no racional–, basada en una de estas categorías, puede ser causa de vulneración al derecho humano de igualdad. Para que haya una discriminación, es necesario que se haga una distinción injustificada en torno a una de estas categorías sospechosas.⁴⁷

A nivel nacional, la Suprema Corte ha señalado que las “categorías sospechosas” son las enunciadas en el último párrafo del artículo 1º de la Constitución Federal, como son el 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.⁴⁸

Ahora, respecto a la aplicación del test de escrutinio estricto en México, la SCJN ha establecido los pasos necesarios para hacerlo correctamente. En la jurisprudencia de rubro **CATEGORÍA SOSPECHOSA. SU ESCRUTINIO**, la Suprema Corte determina que lo primero que se debe hacer ante una norma es

⁴⁶ Centro de Ética Judicial, Ensayos, El Test de Escrutinio Estricto, Segunda Parte, pag. 2. Disponible en: https://www.centroeticajudicial.org/uploads/8/0/7/5/80750632/el_test_de_escrutinio_estrito_segunda_parte_.pdf

⁴⁷ Ídem.

⁴⁸ Jurisprudencia (Constitucional), Tesis 1a/J. 66/2015 (10a) Primera Sala, Libro 23, Octubre de 2015, Tomo II, con rubro: **IGUALDAD. CUANDO UNA LEY CONTENGA UNA DISTINCIÓN BASADA EN UNA CATEGORÍA SOSPECHOSA, EL JUZGADOR DEBE REALIZAR UN ESCRUTINIO ERICTO A LA LUZ DE AQUEL PRINCIPIO.**
Consultable en: <https://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/Documentos/Tesis/2010/2010315.pdf>.

establecer si ésta hace una distinción basada en una categoría sospechosa (a esto, se le ha denominado *presunción de inconstitucionalidad*).⁴⁹ Luego, en la jurisprudencia de rubro **CONSTITUCIONALIDAD DE DISTINCIONES LEGISLATIVAS QUE SE APOYAN EN UNA CATEGORÍA SOSPECHOSA. FORMA EN QUE DEBE APLICARSE EL TEST DE ESCRUTINIO ESTRICTO**, señala que en primer lugar, debe examinarse si la distinción legislativa basada en una categoría sospechosa, cumple con una finalidad constitucional imperiosa; es decir, si persigue un objetivo constitucionalmente importante y no un objetivo sencillamente admisible. Segundo, se debe analizar si la distinción legislativa está estrechamente vinculada con esa finalidad; esto quiere decir, que la distinción se encamine realmente a la consecución de la finalidad y no únicamente que esté vinculada con el objetivo. Tercero, que la distinción legislativa sea la menos restrictiva desde el punto de vista constitucional para conseguir esa finalidad imperiosa.⁵⁰

Una vez que ha quedado claro en qué consiste la labor de interpretación constitucional, las directrices argumentativas que se deben tomar en cuenta a la hora de desempeñarla y un ejemplo de interpretación a través de un escrutinio estricto, en el siguiente capítulo se procederá a hacer una aplicación específica de estos criterios al caso concreto de este trabajo: la fracción I del artículo 55.

⁴⁹ Jurisprudencia, Tesis P./J. 10/2016 (10a) Pleno, Libro 34, Septiembre de 2016 Tomo I, p.8. Consultable en: <https://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/Documentos/Tesis/2012/2012589.pdf>

⁵⁰ Jurisprudencia, Tesis 1a/J. 87/2015 (10a) Primera Sala, Libro 25, Diciembre de 2015, Tomo I, p. 109. Consultable en: <https://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/Paginas/DetalleGeneralV2.aspx?Clase=DetalleTesisBL&ID=2010595&Semana=0>

CAPÍTULO III. EJERCICIO ESPECÍFICO DE INTERPRETACIÓN CONSTITUCIONAL DE LA FRACCIÓN I DEL ARTÍCULO 55 CONSTITUCIONAL

Como ejercicio específico de interpretación constitucional de la fracción I del artículo 55 Constitucional, en este capítulo se expondrán siete argumentos, con sus respectivas justificaciones. Como se verá, se aplicarán –aunque no se diga de forma explícita en todos los casos—los seis criterios de argumentación que debe tomar en cuenta el intérprete, mencionados en el Capítulo II, sección 2.2 de este trabajo.

Argumento 1. El contenido de la norma constitucional comprendido en la fracción I del artículo 55 Constitucional no es acorde con el núcleo constitucional de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Justificación. La fracción I del artículo 55 de la Constitución, es una norma de tipo instrumental, operativa, pues establece un requisito para determinar la elegibilidad de una persona para desempeñar un cargo público. En sí misma no reconoce un valor o un principio, sino que está diseñada para garantizar los valores de democracia y representatividad que protege la Constitución. Se debe estudiar, por tanto, bajo la perspectiva del carácter instrumental que se le otorgó por el constituyente, para la defensa de los mencionados valores.

En el primer capítulo se señalaba que el artículo 1 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone que todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección.

Los derechos humanos que protege la Constitución mexicana relevantes para el caso particular y que según lo que se estableció en las líneas inmediatamente anteriores, son realidades pre jurídicas que luego se traducen en una serie de derechos para protegerlas, son los siguientes: la dignidad humana, la igualdad y el derecho a la no discriminación; la libertad de profesión, industria,

comercio o trabajo y el derecho a asociarse y reunirse pacíficamente para la persecución de un fin.

Además, la Constitución reconoce ciertos valores o principios constitucionales como son la democracia, la laicidad, la representatividad, el federalismo, la división de poderes, la pluralidad, el respeto a los derechos humanos, la soberanía del pueblo, entre otros.

Se indicó también que, por ejemplo, el artículo 39 dispone que la soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo; que todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. Además, que el pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno.

El artículo 40, por su parte, señala que es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, laica, federal, compuesta de Estados libres y soberanos; que el artículo 49 especifica que el Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Por disposición constitucional, dos o más poderes no se pueden reunir en una sola persona o corporación; y en específico, el Poder Legislativo, no se puede depositar en un solo individuo, salvo la excepción prevista en la misma Ley Suprema.

Los derechos humanos de los que se habla en el artículo 1 constituyen las decisiones axiológicas fundamentales del pueblo mexicano y los valores constitucionales identificados en los artículos 39, 40 y 49 son las decisiones políticas fundamentales.

Tanto unos como otros, representan el núcleo intangible de la Constitución y su constitucionalidad: representan *la Constitución*. Los demás artículos constitucionales son entonces las leyes constitucionales que hacen operativos esos valores superiores e inferiores reconocidos por esta Ley Fundamental.

Es así entonces que, el artículo 49 define que el Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. En particular, por lo que hace al Poder Legislativo, la Constitución indica en su artículo 50 que éste se deposita en un Congreso general, que se dividirá en dos Cámaras, una de diputados y otra de senadores. La Cámara de Diputados se compondrá de representantes de la Nación, electos en su totalidad cada tres años y por cada diputado propietario, se elegirá un suplente. En total, la Cámara de Diputados se integra por 500 diputados: 300 electos según el principio de votación mayoritaria relativa y 200 electos según el principio de representación proporcional.

Los artículos 50 a 79 van materializando la integración y el funcionamiento del Poder Legislativo, es decir, son artículos que componen el conjunto de *leyes constitucionales*. Dentro de éste, está el multicitado artículo 55 que enumera los requisitos para ser diputado.

Resulta interesante, analizar en este punto, la resolución del juicio ciudadano SUP-JDC-1171/2017⁵¹ en el cual, la Sala Superior resolvió la impugnación que la ciudadana Niurka Alba Saliva Benítez hizo del acuerdo INE/CG635/2017 emitido por el Consejo General del INE en relación con la consulta en torno al criterio a seguir por parte de la autoridad electoral federal, respecto de la probable participación de Niurka Alba Saliva como candidata a diputada federal o senadora de la república, siendo que ésta es mexicana por naturalización.

En la resolución y puesto que el ser mexicano por nacimiento, constituye un requisito de elegibilidad para ser acceder al cargo de diputado, la Sala Superior hizo referencia al concepto de *elegibilidad* que quedó definido en el juicio ciudadano SUP-JDC-186/2000⁵²:

⁵¹ SUP-JDC-1171/2017. Sala Superior del TEPFJ, 24 de enero de 2018.
<https://www.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2017/JDC/SUP-JDC-01171-2017.htm>

⁵² SUP-JDC-186/2000. Sala Superior del TEPFJ, 30 de agosto de 2000.
<https://www.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2017/JDC/SUP-JDC-01171-2017.htm>

[Elegibilidad es] la posibilidad real y jurídica de que un ciudadano, en ejercicio de su prerrogativa de ser votado, también llamada voto pasivo, esté en cabal aptitud de asumir un cargo de elección popular para el cual ha sido propuesto por un partido político, por satisfacer las cuestiones previstas al efecto como exigencias inherentes a su persona, tanto para ser registrado como para ocupar el cargo, es decir, por reunir los requisitos indispensables para participar en la contienda electoral como candidato y, en su oportunidad, desempeñar el cargo.

El establecimiento de tales requisitos, obedece a la importancia que reviste la función legislativa, en donde está de por medio la representación popular para el ejercicio de la soberanía del pueblo; de manera que, el Constituyente y el legislador buscaron garantizar la idoneidad de las personas que aspiran a ocupar los cargos atinentes, a través de exigencias como: un vínculo con el país, particularmente con el ámbito territorial en el que se efectúe la elección; una edad mínima; la prohibición de ocupar cargos públicos, en virtud de los cuales se coloquen en posiciones ventajosas con repercusión en la contienda electoral; la proscripción de ser ministros de cultos religiosos, dada la separación Estado-Iglesia; la no reelección; etcétera. En suma, todos aquellos requisitos establecidos en la Constitución y en el Código Electoral, por haber sido considerados necesarios para participar en condiciones de igualdad en la contienda electoral y para el desempeño de los cargos relativos y que por lo mismo, constituyen cualidades especiales, incluso mayores que las previstas para los ciudadanos emisores del voto en los artículos 34 y 35, fracción I, Constitucionales, así como por los numerales 4, párrafo 1, y 6 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

En torno a esto, señaló, además, que en tanto que los requisitos de elegibilidad implican restricciones a un derecho fundamental, tienen como

elementos intrínsecos la objetividad y certeza, mediante la previsión de éstos en la Constitución y en la ley reglamentaria. En suma, indicó que dichas exigencias guardan un estrecho vínculo indisoluble, con las disposiciones inherentes a su satisfacción o bien, también a su comprobación, sobre todo, para que las autoridades electorales competentes estén en plena posibilidad de verificar su cumplimiento.

En el estudio de fondo, la Sala Superior continuó con la evolución histórica del requisito de elegibilidad en cuestión; hizo referencia a los casos de Cartas Fundamentales alrededor del mundo que tienen este mismo requisito y otras que prescriben que ciudadanos naturalizados pueden acceder a diferentes cargos de representación popular. Finalmente, hizo referencia a las exigencias de derecho internacional respecto al respeto de los derechos políticos y su relación con el derecho a la igualdad. Hizo hincapié en que los principios convencionales no señalan de manera irrestricta, la forma en que los Estados deben regular el derecho a la participación en los asuntos de la vida pública y que, de hecho, se le reconoce a los Estados la libertad de configuración legislativa en cuanto al diseño de sus sistemas y modelos electorales.

Tras hacer dicho análisis y exposición, la Sala Superior determinó confirmar el acuerdo del Consejo General del INE en tanto lo considera válido pues sostiene correctamente y en apego a lo establecido en la fracción I del artículo 55 constitucional, que la ciudadana no podría encabezar las listas para diputada o senadora por no ser mexicana por nacimiento.

Tras la resolución del caso expuesto en las líneas anteriores, el Magistrado Felipe de la Mata Pizaña hizo una intervención ante el Pleno de la Sala Superior⁵³. En ésta, mencionó que votó en el sentido del proyecto porque la Constitución es clara: establece que para ser diputado o diputada federal se requiere ser mexicano

⁵³ Intervención del Magistrado Felipe de la Mata Pizaña en el expediente SUP-JDC-1171/2018, <https://www.te.gob.mx/blog/delamata/media/pdf/a5e15c3fcdcd22.pdf>

o mexicana por nacimiento; por lo tanto, trae como consecuencia que se le imposibilite acceder a la actora Niurka Alba Saliva Benítez a ser diputada, puesto que ella es mexicana por naturalización. Sin embargo, el Magistrado hace un llamado a ir más allá de esta “claridad” de la Constitución; tanto que cierra su participación señalando que sería deseable que la reflexión del asunto, inspire en algún momento la modificación del texto constitucional que establece los requisitos para ser diputado. Se advierte de su intervención, que el replanteamiento del texto de la Constitución, es una exigencia del mundo global en el que se vive actualmente, en el que hay una constante exposición a los fenómenos de migración y a la necesidad de que un Estado de Derecho tenga como base un entorno de igualdad, donde no se hagan distinciones entre ciudadanos.

En línea con la intervención del Magistrado De la Mata, se considera que efectivamente, la Sala Superior razonó y decidió en apego a lo establecido en una porción específica de la Constitución y permaneció así en terreno seguro y cauteloso. Sin embargo, puesto que la función de un juez no es aplicar el texto constitucional de manera mecánica sino interpretarlo en un caso concreto y en conjunto con el resto del contenido de la Constitución, la Sala Superior fue tal vez demasiado cauta y desaprovechó la oportunidad de hacer un análisis de la constitucionalidad de dicha porción normativa.

La Sala misma señala que los requisitos de elegibilidad para desempeñar un cargo de elección popular, en tanto que implican restricciones al derecho fundamental de participar activamente en la vida política del país, tienen como elementos intrínsecos la objetividad y certeza.

De acuerdo con lo expuesto en el capítulo III, es lógico formularse esta pregunta: ¿Objetividad y certeza, respecto de qué más sino de las mismas disposiciones constitucionales y en concreto, de los demás derechos fundamentales en juego? Por su naturaleza –humanos, es decir, inherentes al ser humano—, los derechos fundamentales, están interrelacionados entre sí, en tanto que le son

intrínsecos a los *humanos*. No se puede estudiar uno, sin analizar otro. Mucho menos se puede aplicar uno, sin que vayan consigo otros derechos. Por lo tanto, esta objetividad y certeza de que habla la Sala Superior en la restricción del derecho político a ser votado, debe guardar congruencia con el respeto y garantía de los demás derechos.

El derecho a la no discriminación y a la igualdad, constituyen un eje transversal en los principios de derechos humanos. La Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), en la opinión consultiva 18/2003 acerca de la condición jurídica y derechos de los migrantes indocumentados estableció que los Estados tienen el deber de respetar y garantizar de los derechos humanos a la luz de los principios generales de la igualdad y no discriminación.

El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (el Comité) en su observación general No. 20, define la discriminación como toda distinción, exclusión, restricción o preferencia u otro trato diferente que directa o indirectamente se base en los motivos prohibidos de discriminación y que tenga por objeto o por resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos reconocidos en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (el Pacto). Los motivos prohibidos de discriminación son los especificados en el artículo 2.2 del Pacto: motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

En la misma observación general, se establece que existen dos formas de trato diferencial y que ambos, constituyen discriminación conforme al artículo 2.2 del Pacto.

La primera, es la discriminación directa, que se da cuando un individuo recibe un trato menos favorable que otro en situación similar o cuando no haya una situación comparable, por alguna causa relacionada con uno de los motivos

prohibidos de discriminación. Por ejemplo, cuando la contratación para un puesto en una institución educativa se vea influenciada por las opiniones políticas de los solicitantes.

Luego, indica que la discriminación indirecta hace referencia a leyes, políticas o prácticas en apariencia neutras pero que influyen de manera desproporcionada en los derechos del Pacto afectados por los motivos prohibidos de discriminación. Por ejemplo, el que una escuela exija una partida de nacimiento para poder matricularse puede ser una forma de discriminar a minorías étnicas o a no nacionales que no posean, o se les haya negado, dicha partida.

Según el Comité, esta forma de trato diferencial, puede derivar en una discriminación sistémica, pues las normas, políticas y prácticas generan desventajas comparativas para algunos grupos y privilegios para otros.

La Constitución mexicana, por su parte, como ya se ha dicho en líneas precedentes, establece en el párrafo quinto del artículo 1, que 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.

Luego, en cuanto a la igualdad toca, la Constitución señala en el cuarto párrafo del artículo 3 que la educación en el país, se basará en el respeto irrestricto de la dignidad de las personas, con un enfoque de derechos humanos y de igualdad sustantiva. Más adelante, el inciso c) de la fracción II, del párrafo 11 del mismo artículo dispone que el criterio que oriente la educación a nivel nacional, contribuirá a la mejor convivencia humana, a fin de fortalecer el aprecio y respeto por la naturaleza, la diversidad cultural, la dignidad de la persona, la integridad de las

familias, la convicción del interés general de la sociedad, los ideales de fraternidad e igualdad de derechos de todos, evitando los privilegios de razas, de religión, de grupos, de sexos o de individuos.

La fracción I del artículo 55 constitucional está negando el acceso a una diputación a los mexicanos naturalizados. A un naturalizado que está en igualdad de circunstancias que un mexicano por nacimiento para contender por una diputación, se le niega la posibilidad por el simple hecho de tener un origen nacional diferente. El requisito establecido en esa porción normativa, constituye una discriminación directa, en cuanto que un individuo (mexicano naturalizado), recibe trato menos favorable (el no acceso a una diputación), en una situación similar a cualquier otro mexicano por nacimiento; esto claro, en el supuesto de que se cumplan los demás requisitos exigidos por la Constitución y las leyes aplicables; y una discriminación indirecta y sistemática pues está generando una desventaja comparativa para los naturalizados y, de alguna forma, está instituyendo privilegios para los mexicanos por nacimiento. Asimismo, le está vulnerando a los mexicanos nacidos en otro país, el derecho a ser tratados como iguales, cuando cuentan con las cualidades y credenciales suficientes para ser elegidos como representantes de la nación. Por lo tanto, está atentando así contra el derecho a la igualdad que, como ya se estableció líneas arriba, se refleja en el texto de los artículos 1 y 3 constitucionales.

En este sentido, como se decía al inicio de la justificación de este primer argumento, el artículo 55 es una norma constitucional y como tal, se debe ajustar a la Constitución real, a las decisiones axiológicas fundamentales y a las decisiones políticas fundamentales. Quedó demostrado ya que el primer requisito exigido por el artículo 55, no guarda concordancia con la no discriminación ni la igualdad y en esta línea, vulnera también todos los demás derechos humanos reconocidos y tutelados por la Constitución.

Por lo que hace a las decisiones políticas fundamentales, este requisito de nacionalidad por nacimiento vulnera también los principios de democracia, la representatividad y la soberanía del pueblo en tanto que no permite que una minoría —las personas que, por un hecho activo y voluntario, han decidido ser mexicanos— representen los intereses de los mexicanos que lo son por nacimiento y de los que lo son por naturalización. Además, no permite que el pueblo configure su gobierno y las decisiones que regirán su actuar, pues a priori, le niega la posibilidad de que determinadas personas, que cuentan con capacidad humana y técnica, accedan a un puesto con posibilidad de tomar decisiones trascendentales para la nación, por la simple razón de que tienen un origen nacional diferente.

Como norma constitucional que es, el artículo 55 se debe ajustar a la Constitución real, como la llamaría Lasalle; se debe ajustar a las decisiones axiológicas fundamentales y a las decisiones políticas fundamentales. Sin embargo, por lo que se ha expuesto hasta ahora, se puede concluir que no se ajusta a lo anterior. Los requisitos que establece el artículo 55 no están acordes con las realidades pre existentes de la dignidad de todo ser humano, de la igualdad y el derecho a la no discriminación; del derecho a la libertad de profesión y de asociación. Tampoco está acorde con la división de poderes y los límites al poder, con la representatividad, la democracia y la pluralidad. En conclusión, esta porción normativa resulta inconstitucional.

Tras esta conclusión y puesto que se trata de una discriminación indirecta, hecha por el legislador y basada en prejuicios del Constituyente de 1917, se esperaría que el sistema de justicia nacional pudiera reparar el daño e impulsar un cambio con impacto en la sociedad. En el caso concreto del juicio ciudadano SUP-JDC-1171/2017 que se analizó en este argumento, se hubiera esperado que la Sala Superior, en la sentencia, lejos de apegarse al texto constitucional, tuviera la valentía de reconocer la inconstitucionalidad de la fracción I del artículo 55 e impulsara una interpretación del mismo que fuera conforme, integral y con visión de derechos humanos. Hubiera sido deseable, entonces, que la Sala Superior

generara un cambio social y que reconociera de una vez por todas, los derechos de los que parecieran mexicanos de segunda y les diera un lugar activo en la vida política del país.

Argumento 2. A la luz del parámetro de control constitucional en México establecido desde 2011, el contenido de la fracción I del artículo 55 de la Constitución, es inconvencional y contraviene los criterios emitidos por la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Justificación. El artículo 133 constitucional señala que conformarán la Ley Suprema de toda la Unión la 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. Es decir, reconoce el principio de supremacía constitucional.

Mediante la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de junio de 2011, se creó un conjunto de normas de derechos humanos, cuyo origen puede ser tanto la Constitución como un tratado internacional que prescriba normas que reconocen derechos humanos, pues así lo dispone el primer párrafo del artículo 1 de la Constitución.

Es cierto que en la contradicción de tesis 293/2011 la SCJN sostuvo que las normas de derechos humanos contenidas en tratados internacionales y en la Constitución no se relacionan entre sí en términos jerárquicos. Es cierto también que en la tesis de jurisprudencia P./J. 20/2014 (10a.), el Tribunal Pleno determinó que los derechos humanos contenidos en la Constitución y en los Tratados Internacionales constituyen el parámetro de control de regularidad constitucional; sin embargo, cuando en la Constitución haya una restricción expresa al ejercicio de aquéllos, el Tribunal Pleno señala que se debe estar a lo que establece el texto constitucional.

No obstante, en lo que respecta particularmente a los derechos políticos, la CIDH ha indicado que derivado de la obligación de garantizar el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos de las personas sujetas a su jurisdicción y de la obligación general de adoptar medidas en el derecho interno de la Convención, el artículo 23.1 impone al Estado una obligación positiva, que se manifiesta con una obligación de hacer, de realizar ciertas acciones o conductas, de adoptar medidas.⁵⁴

El propio artículo 23.2 de la Convención reconoce una libertad configurativa a favor de los Estados parte, pues permite que el legislador interno reglamente el ejercicio de los derechos políticos por razones de edad, nacionalidad, residencia, y capacidad; esto se refiere, en palabras de la misma CIDH, a requisitos del tipo de edades mínimas, vínculos con el distrito electoral donde se ejerce el derecho que garanticen una idoneidad de la persona a la función que desempeñará.⁵⁵ Sin embargo, el origen nacional no tiene nada que ver con la idoneidad para desenvolverse en un cargo público. Por otro lado, la CIDH se ha pronunciado en torno a esta cuestión, en las siguientes sentencias:

- i. Caso Yatama vs. Nicaragua. Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 23 de junio de 2005. Serie C, núm. 127.⁵⁶

En el párrafo 186, la Corte señala que 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, consagra un derecho que trae 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.

⁵⁴ Corte IDH, *Castañeda Gutman Vs. México*, Excepciones preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. 6 de agosto de 2008, Serie C No. 184, párrafo 156. http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_184_esp.pdf

⁵⁵ Op.cit., párrafo 184

⁵⁶ Caso Yatama vs. Nicaragua. Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 23 de junio de 2005. Serie C, núm. 127, http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_127_esp.pdf

Luego, en el párrafo 200, establece que el derecho a tener acceso a las funciones públicas en condiciones de igualdad protege el acceso a una forma de participación en el diseño, implementación, desarrollo y ejecución de las directrices políticas estatales a través de las funciones públicas. Estas condiciones de igualdad se refieren tanto al acceso a la labor gubernamental, tanto por elección popular como por nombramiento o designación.

- ii. Caso de las Niñas Yean y Bosico vs República Dominicana. Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 8 de septiembre de 2005. Serie C, núm. 130.⁵⁷

En el párrafo 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, indica que 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 y de todas las personas.

Acto seguido, en el párrafo 155, especifica que el deber de respetar y garantizar el principio de la igualdad ante la ley y no discriminación es independiente del estatus migratorio de una persona en un Estado. Es decir, los Estados tienen la obligación de garantizar este principio fundamental a sus ciudadanos y a toda persona extranjera que se

⁵⁷ Caso de las Niñas Yean y Bosico vs República Dominicana. Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 8 de septiembre de 2005. Serie C, núm. 130, http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_130_esp.pdf

encuentre en su territorio, sin discriminación alguna por su estancia regular o irregular, su nacionalidad, raza, género o cualquier otra razón.

- iii. Caso López Álvarez vs. Honduras. Fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 1 de febrero de 2006. Serie C, núm. 141.⁵⁸

La Corte, en el párrafo 170, reitera que el principio de derecho imperativo de protección igualitaria y efectiva de la ley y no discriminación determina que los Estados deben abstenerse de producir regulaciones discriminatorias o que tengan efectos discriminatorios en los diferentes grupos al momento de ejercer sus derechos. En suma, los Estados deben combatir prácticas discriminatorias y adoptar medidas necesarias para asegurar una efectiva igualdad de todas las personas ante la ley.

En el párrafo 181, la Corte, de forma interesante, precisa que el artículo 23, a diferencia de otros derechos en los que se establecen específicamente las finalidades legítimas que podrían justificar las restricciones a un derecho, el artículo 23 de la Convención no establece explícitamente las causas legítimas o las finalidades permitidas por las cuales la ley puede regular los derechos políticos. Dicho artículo se limita a establecer ciertos aspectos o razones con base en los cuales los derechos políticos pueden ser regulados en relación con los titulares de ellos, pero no determina de manera explícita las finalidades, ni las restricciones específicas que necesariamente se tendrían que imponer al diseñar un sistema electoral, como serían los requisitos de residencia, distritos electorales u otros. Sin embargo, las finalidades legítimas que las restricciones deben perseguir, se derivan de las obligaciones que se desprenden del propio artículo 23.1 de la Convención.

⁵⁸ Caso López Álvarez vs. Honduras. Fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 1 de febrero de 2006. Serie C, núm. 141, http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_141_esp.pdf

Finalmente, en el párrafo 185 hace referencia a un tercer requisito que debe cumplirse para considerar la restricción de un derecho compatible con la Convención y es que ésta sea necesaria para una sociedad democrática. La Convención establece el requisito de manera explícita en ciertos derechos como el de reunión, de asociación y de circulación; no obstante, se ha incorporado como pauta de interpretación por el Tribunal y como requisito que califica a todas las restricciones a los derechos de la Convención, incluidos los derechos políticos.

En resumen, no obstante el propio artículo 23.2 de la Convención reconoce una libertad configurativa a favor de los Estados parte, esto se refiere en palabras de la misma CIDH a requisitos del tipo de edades mínimas, vínculos con el distrito electoral donde se ejerce el derecho que garanticen una idoneidad de la persona a la función que desempeñará⁵⁹, el origen nacional no tiene nada que ver con la idoneidad para desenvolverse en un cargo público.

Por su parte, la CIDH, se ha pronunciado en torno a las siguientes ideas clave relacionadas con el respeto a los derechos políticos:

- El artículo 24 de la Convención Americana prohíbe la discriminación de derecho o de hecho. Consagra un derecho que trae 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.
- 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.

⁵⁹ Op.cit., Corte IDH, *Castañeda Gutman Vs. México*, párrafo 184.
http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_184_esp.pdf

- El deber de respetar y garantizar el principio de la igualdad ante la ley y no discriminación es independiente del estatus migratorio de una persona en un Estado. Lo que significa que los Estados tienen la obligación de garantizar este principio fundamental a sus ciudadanos y a toda persona extranjera que se encuentre en su territorio, sin discriminación alguna por su estancia regular o irregular, su nacionalidad, raza, género o cualquier otra razón.
- El artículo 23, a diferencia de otros derechos en los que se establecen específicamente las finalidades legítimas que podrían justificar las restricciones a un derecho, el artículo 23 de la Convención no establece explícitamente las causas legítimas o las finalidades permitidas por las cuales la ley puede regular los derechos políticos. Dicho artículo se limita a establecer ciertos aspectos o razones con base en los cuales los derechos políticos pueden ser regulados en relación con los titulares de ellos.

En conclusión y con fundamento en lo establecido en la justificación de este argumento, el contenido de la fracción I del artículo 55 de la Constitución, es inconveniente y contraviene los criterios emitidos por la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Argumento 3. La elegibilidad de un mexicano naturalizado protege la racionalidad funcional de la norma.

Justificación. Para justificar este argumento, se exponen tres ideas:

Primera idea. Como se dijo en el apartado 1.4 del presente trabajo, la racionalidad funcional de exigir ciertos requisitos a quien desee ser diputado, radica en que el legislador tiene la labor de representar a los ciudadanos, de crear leyes y de realizar un control político sobre el ejercicio del poder. Se señaló, además, que

en su cargo, los diputados tienen las funciones financiera o presupuestaria; administrativa; de control; de orientación o de dirección política y jurisdiccional.

Para desempeñar correctamente dichas funciones, el diputado debe tener capacidad de análisis, capacidad para identificar problemas estructurales en la legislación y en la institucionalización del poder público; habilidades de síntesis, de redacción y de conducción de políticas. Debe, asimismo, tener habilidad de negociación, de trato con la gente y de entablar relaciones con diversos actores de la sociedad. Se espera de él, también, conocimiento de historia del país, del contexto socio político y económico de la nación en la actualidad y nociones —al menos básicas— de derecho, economía y matemáticas, por mencionar algunos. Finalmente, se le exige una conducta ética y honrada en su labor.

En torno a esto, cabe preguntarse con total objetividad si estas cualidades intelectuales y sociales no las puede tener también un mexicano naturalizado. ¿Acaso el lugar de nacimiento de una persona lo determina para tener más o menos aptitudes intelectuales? Si bien es cierto que determinados países y estructuras sociales favorecen un acceso a educación de calidad, esto de ninguna manera significa que una persona no pueda obtener por sus propios medios, buenas opciones educativas y desarrollar cualificaciones intelectuales y humanas.

Por otro lado, resulta relevante analizar la legislación mexicana para identificar los requisitos y el procedimiento que un extranjero debe seguir si es que desee obtener la naturalización.

Primero, del artículo 20 de la Ley de Nacionalidad, se desprenden los supuestos por los cuales se puede pedir la naturalización:

- i. Por residencia en el país por el tiempo que exige la normativa;
- ii. Por ser descendiente en línea recta de un mexicano por nacimiento;
- iii. Por tener hijos mexicanos por nacimiento;

- iv. Por haber prestado servicios o realizado obras destacadas en materia cultural, social, científica, técnica, artística, deportiva o empresarial que beneficien a la nación;
- v. Por haber contraído matrimonio con varón o mujer mexicanos.
- vi. Por estar sujeto a patria potestad o ser hijo adoptivo de mexicanos; y
- vii. Por haber estado sujeto a patria potestad o ser hijo adoptivo de mexicanos.

Como se puede ver, en el caso de los incisos *ii*, *iii*, *v*, *vi* y *vii*, la persona que desea pedir la naturalización, tiene un vínculo directo, en algunos casos, incluso sanguíneo, con un mexicano. ¿Pueden existir lazos más fuertes entre personas que los que existen entre un padre y su hijo; entre abuelos, esposos o persona respecto de la cual se ejerce la patria potestad? Y derivado de este vínculo fortísimo, ¿no existirá también una unión con el país de origen de la persona con la que se tiene esta relación estrecha?

Quedan entonces los incisos *i* y *iv*. En el primer caso, la persona debe acreditar a través de la tarjeta expedida por la Secretaría de Gobernación, la condición de estancia de residente temporal o permanente (según lo establece la Ley Nacional de Migración) en el país, por al menos cinco años inmediatos anteriores a la fecha de la solicitud de naturalización. Tratándose de personas originarias de un país latinoamericano o de la península ibérica, solo deberán acreditar la estancia en el país por dos años.

Este requisito de temporalidad, tanto de los dos como de los cinco años, es una medida de prudencia que garantiza que el individuo ya está familiarizado con la cultura mexicana, con los usos y costumbres, con las leyes básicas y que ha generado, al menos, un círculo social en el país. En definitiva, que se ha producido un vínculo con la gente y con el país.

En el segundo caso, el individuo en cuestión ha prestado un servicio directo a la nación, que ha redundado en un beneficio para ésta. Es decir, el extranjero no solo cuenta con suficientes conocimientos, habilidades y talentos, sino que, además, los ha puesto al servicio de la República Mexicana y sus ciudadanos. Esto es, sin duda, una muestra palpable de un vínculo existente entre el extranjero y la nación mexicana.

Luego, el artículo 19 de la Ley de Nacionalidad establece los requisitos mínimos que deberá cumplir un extranjero si desea naturalizarse.

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.

Además de estos requisitos generales, la Secretaría de Relaciones Exteriores ha emitido requisitos particulares para acreditar cada una de las circunstancias señaladas en el artículo 20 de la Ley de Nacionalidad y que deberá cumplir cada persona, según sea su caso.

De estos requisitos, los que resultan más interesantes para el objeto de estudio, son los de la fracción II y III. Para el requisito de la fracción II, el artículo 17 de la misma Ley, habla de “una renuncia expresa a la nacionalidad que les sea atribuida, a toda sumisión, obediencia y fidelidad a cualquier Estado extranjero, especialmente de aquél 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”. De igual forma, pide una protesta de adhesión, obediencia y sumisión a las leyes y autoridades mexicanas y la abstención de realizar cualquier conducta que implique sumisión a un Estado extranjero.

Por lo que hace al requisito de la fracción III, para probar que sabe hablar español, conoce la historia del país y está integrado a la cultura nacional, el extranjero debe pasar dos exámenes respectivamente. La misma Secretaría de Relaciones Exteriores emite una guía de estudio que permite al individuo ahondar en los acontecimientos históricos y culturales más relevantes del país.

Por todo lo anterior, en términos generales, no tiene sentido dudar de la unión, los lazos y la conexión existente entre un mexicano naturalizado y el país, si para que sea considerado como tal debe haber satisfecho una serie de requisitos que demuestran el vínculo que lo une a la nación y a su gente y debe, incluso, haber renunciado a su original nacionalidad.

Segunda idea. Es lógico y justificable que a un diputado, que presta un servicio a la nación, se le exijan requisitos como los expuestos en el capítulo I, apartado 1.4, inciso b. Sin embargo, lo que es deseable y se espera de un diputado, no es indispensable en términos reales. No lo es en el sentido de que finalmente, lo que legitima al legislador en su cargo, no son sus capacidades o sus conocimientos, sino la elección que de él hacen los ciudadanos.

Es decir, un candidato a diputado puede o no tener cualidades y conocimientos; sin embargo, si un determinado número de ciudadanos, considera que dicha persona representa sus ideas y sus intereses y que velará por ellos y en este sentido, deciden votar por ella, la están legitimando para desempeñar su función de legislador.

Esto queda de manifiesto incluso en la forma que la propia Constitución establece para la integración del Congreso. En el artículo 52 constitucional, se establece que la Cámara de Diputados estará integrada por 300 diputadas y diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, así como por 200 diputadas y diputados que serán electos según el principio de representación proporcional, mediante el Sistema de Listas Regionales, votadas en circunscripciones plurinominales.

La demarcación territorial de los 300 distritos electorales uninominales es importante, pues según el artículo 53 de la Constitución, resulta de dividir la población total del país entre los distritos señalados. Es decir, el factor determinante para la definición de los distritos electorales, es precisamente la población: los ciudadanos. En suma, la misma Constitución establece que en ningún caso la representación de una entidad federativa puede ser menor de dos diputados o diputadas de mayoría.

En este orden de ideas, si los ciudadanos consideran que un mexicano naturalizado los representa, ¿no pueden votar por él? ¿la propia Constitución les va a negar este derecho? Es decir, la Constitución no solo niega a los mexicanos naturalizados el acceso a los derechos políticos de desempeñar un cargo de elección popular, sino que además, está haciendo nugatorio el derecho de los mexicanos por nacimiento y por naturalización a ejercer sus derechos políticos de votar por quien consideran que los representa.

Tercera idea. Por otro lado, como se explicó en el capítulo II, el requisito de ser mexicano por nacimiento fue introducido tras los debates de los constituyentes en 1916 y 1917. En ese momento, una primera razón, fue que el proyecto de Constitución contemplaba la posibilidad de que a falta del Presidente de la República, sería el Congreso de la Unión quien designaría un presidente interino de entre sus miembros. Esto es, que si llegara a faltar el máximo funcionario de la Federación, todos los diputados serían *presidentes en potencia*. Así, de ser el caso, se prefería que esta vacante fuera ocupada por un ciudadano mexicano por nacimiento, por el papel de representación de la Nación que hace el Presidente de la República.⁶⁰

No obstante, esta posibilidad no quedó establecida en el texto constitucional, de forma que la razón que dotaba de sentido la exigencia de ser mexicano por nacimiento para ser diputado, quedo carente de sentido. Es decir, sin la primera disposición, la segunda no persigue una funcionalidad real ni justificada.

Argumento 4. La fracción I del artículo 55 no supera la presunción de inconstitucionalidad a través del test de escrutinio estricto.

Justificación. En el capítulo II, apartado 2.2 sobre la interpretación constitucional, se habló del test de escrutinio estricto, que consiste en una revisión judicial respecto a ciertas leyes que se consideran inconstitucionales por limitar un derecho fundamental y que se podría aplicar también a la revisión de la constitucionalidad de determinados preceptos de la Ley Fundamental.

Como se mencionó en dicho capítulo, el escrutinio estricto no se puede aplicar a todos los casos ni a todos los derechos. Por el contrario, la vulneración del derecho fundamental debe ser consecuencia de una distinción basada en una característica inherente a la persona como la contenida en la Cláusula de Igual

⁶⁰ *Diario de los Debates del Congreso Constituyente 1916-1917*, México: Ediciones de la Comisión Nacional para la Celebración del Sesquicentenario de la Proclamación de la Independencia Nacional y del Cincuentenario de la Revolución Mexicana, 1960, t.II, pp. 14-15.

Protección de la Constitución estadounidense; estas características reciben el nombre de “categorías sospechosas”.⁶¹ A nivel nacional, la Suprema Corte ha señalado que estas categorías, son las enunciadas en el último párrafo del artículo 1º de la Constitución Federal, como son el 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.⁶²

La fracción I del artículo 55 de la Constitución establece que para ser diputado se requiere ser ciudadano mexicano, por nacimiento, en el ejercicio de sus derechos. Es decir, el artículo hace una distinción basada en el origen de la persona (si es o no mexicano por nacimiento) para determinar si ésta es elegible para ser diputado. El último párrafo del artículo 1º constitucional, incluye el origen étnico o nacional como uno de los motivos de discriminación. Por lo tanto, conforme a lo establecido por la SCJN en torno a la vulneración de un derecho fundamental que hace una norma, se concluye que existe una presunción de inconstitucionalidad en la fracción I del artículo 55 constitucional, puesto que hace una distinción basada en una categoría sospechosa como es el origen étnico o nacional.

En consecuencia, procede hacer un test de escrutinio estricto respecto a la distinción que hace la porción normativa objeto de este trabajo, pues para estimarse constitucional requiere de una justificación sólida que supere la presunción de inconstitucionalidad que la afecta.

Es cierto que las jurisprudencias de la SCJN mencionadas en el capítulo II, apartado 2.2⁶³, se refieren a una ley cuya constitucionalidad se pone en duda. A

⁶¹ Centro de Ética Judicial, Ensayos, El Test de Escrutinio Estricto, pag. 2. Disponible en: https://www.centroeticajudicial.org/uploads/8/0/7/5/80750632/el_test_de_escrutinio_estRICTO_segunda_parte_.pdf

⁶² Jurisprudencia (Constitucional), Tesis 1a/J. 66/2015 (10a) Primera Sala, Libro 23, Octubre de 2015, Tomo II, con rubro: **IGUALDAD. CUANDO UNA LEY CONTENGA UNA DISTINCIÓN BASADA EN UNA CATEGORÍA SOSPECHOSA, EL JUZGADOR DEBE REALIZAR UN ESCRUTINIO ESCRITO A LA LUZ DE AQUEL PRINCIPIO.**

Consultable en: <https://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/Documentos/Tesis/2010/2010315.pdf>.

⁶³ Cfr. Jurisprudencia, Tesis 1a/J. 87/2015 (10a) Primera Sala, Libro 25, Diciembre de 2015, Tomo I, p. 109. Consultable en: <https://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/Paginas/DetalleGeneralV2.aspx?Clase=DetalleTesisBL&ID=2010595&Semana=0> y Jurisprudencia, Tesis P./J. 10/2016 (10a) Pleno, Libro 34, Septiembre de 2016 Tomo I, p.8. Consultable en: <https://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/Documentos/Tesis/2012/2012589.pdf>.

diferencia de aquellas, la fracción I del artículo 55 constitucional, es parte de la misma Constitución. Sin embargo, a lo largo de este estudio, se ha dejado claro que algunas normas constitucionales bien pueden ser también inconstitucionales por no respetar los valores tutelados por la Ley Fundamental. En este sentido, se seguirá esta lógica de pensamiento y por tanto, la jurisprudencia sí resulta aplicable al caso de análisis de esta tesis.

Para realizar el test de escrutinio estricto, se seguirán entonces los pasos establecidos por la Suprema Corte en las multitudes jurisprudencias. En primer lugar, debe examinarse si la distinción basada en la categoría sospechosa cumple con una finalidad imperiosa desde el punto de vista constitucional. Esto quiere decir que persiga un objetivo constitucionalmente importante y no simplemente una finalidad constitucionalmente admisible.

En el capítulo I, sección 1.4, inciso b) se señalaba que el precepto constitucional en estudio perseguía una racionalidad funcional, en tanto que los diputados tiene una función en la construcción de un estado de derecho: tienen la labor de crear leyes y de fiscalizar al Poder Ejecutivo. Es decir, el legislador tiene la responsabilidad de elaborar las normas que rigen el actuar de las autoridades y de los ciudadanos, por lo que diseña el plano sobre el cual se edifica el Estado. Además, tiene la facultad de fiscalizar al Poder Ejecutivo. Los diputados, además, comprueban, inspeccionan, registran, revisan, analizan o examinan la actividad que realiza el gobierno. Es decir, realiza un control político sobre el ejercicio del poder.⁶⁴

En el mismo inciso, se mencionó que las funciones de los diputados se pueden clasificar en cinco principales: función financiera o presupuestaria; función administrativa; función de control; función de orientación o de dirección política y función jurisdiccional.

⁶⁴ Op. Cit. Pedroza de la Llave, Susana Thalía, *El Congreso de la Unión. Integración y regulación*.

Lo descrito, bien podría ser la finalidad desde el punto de vista constitucional que persigue el precepto estudiado. Sin embargo, ¿esta finalidad es realmente imperiosa? En palabras de la Suprema Corte, ¿es un objetivo constitucionalmente importante o es sencillamente admisible? Conforme se definió en la Justificación del Argumento 2 del presente capítulo, se concluye que esta finalidad es solo admisible y no imperiosa, pues la elegibilidad de un mexicano para ser mexicano protege perfectamente la funcionalidad de la norma. Es decir, un mexicano naturalizado, independientemente de su origen, puede tener capacidad de análisis, capacidad para identificar problemas estructurales en la legislación y en la institucionalización del poder público; habilidades de síntesis, de redacción y de conducción de políticas; habilidades de negociación, de trato con la gente y de entablar relaciones claves, entre otras cualidades.

Un naturalizado, puede además, estar igual o más comprometido con el desarrollo del país y el bienestar de su gente, que un mexicano por nacimiento. Pues a diferencia, de éste último, que no eligió nacer aquí, el naturalizado ha hecho un acto expreso de voluntad en el que deja constancia escrita de que es su deseo ser mexicano. Esto, sumado, a la renuncia que hace de su nacionalidad de origen. Es decir, renuncia al vínculo jurídico con el país que le vio nacer, para pertenecer así a un país en el que quiere crecer: México. Con esto, el mexicano naturalizado puede contribuir perfectamente en la construcción de un estado de derecho, en la creación de políticas públicas, instituciones y figuras que garanticen el bienestar de todos los ciudadanos; fiscalizando al Poder Ejecutivo y comprobando, inspeccionando, registrando, revisando, analizando o examinando la actividad que realiza el gobierno.

En segundo lugar, debe analizarse si la distinción legislativa está vinculada con la finalidad constitucionalmente imperiosa de forma estrecha, por lo que debe estar encaminada a la consecución de la finalidad y no solo potencialmente conectada con dichos objetivos.

Siendo la finalidad constitucionalmente imperiosa la de diseñar el plano sobre el cual se edifica el Estado, a través de la elaboración de leyes y la fiscalización del Poder Ejecutivo, tras lo indicado en la resolución del paso uno en el test de escrutinio estricto, se concluye que la distinción legislativa no está vinculada estrechamente con esta finalidad. Está conectada, sí, pero no está encaminada a la consecución de la finalidad, pues este objetivo se puede conseguir con otro tipo de candados, filtros o requisitos que se impongan a los diputados, sin que éstos tengan nada que ver con el origen étnico o nacional del legislador.

Por último, la SCJN señala que la distinción legislativa debe ser la medida menos restrictiva para conseguir la finalidad imperiosa desde el punto de vista constitucional. Aquí conviene plantearse si el legislador no podría haber previsto otras medidas que fueran menos restrictivas y que aún así, garantizaran la debida preparación técnica, humana y social del diputado, su imparcialidad y su identificación con los valores y necesidades de la nación.

La Ley de Migración dispone en el artículo 52, las condiciones de estancia bajo las cuales un extranjero puede permanecer en el territorio nacional. Para efectos de este trabajo y del presente argumento de análisis, las más relevantes son las de la fracción VII y IX: residente temporal y residente permanente, respectivamente. La primera, autoriza al extranjero para permanecer en el país por un tiempo no mayor a cuatro años, con la posibilidad de obtener un permiso para trabajar a cambio de una remuneración en el país, sujeto a una oferta de empleo con derecho a entrar y salir del territorio nacional cuantas veces lo desee y con derecho a la preservación de la unidad familiar. La segunda, por su parte, autoriza al extranjero para permanecer en el territorio nacional de manera indefinida, con permiso para trabajar a cambio de una remuneración en el país.

Luego, el artículo 54 señala en qué supuestos se le otorgará a un extranjero la residencia permanente:

Artículo 54. *Se otorgará la condición de residente permanente al extranjero que se ubique en cualquiera de los siguientes supuestos:*

- I. Por razones de asilo político, reconocimiento de la condición de refugiado y protección complementaria o por la determinación de apátrida, previo cumplimiento de los requisitos establecidos en esta Ley, su Reglamento y demás disposiciones jurídicas aplicables;*
- II. Por el derecho a la preservación de la unidad familiar en los supuestos del artículo 55 de esta Ley;*
- III. Que sean jubilados o pensionados que perciban de un gobierno extranjero o de organismos internacionales o de empresas particulares por servicios prestados en el exterior, un ingreso que les permita vivir en el país;*
- IV. Por decisión del Instituto, conforme al sistema de puntos que al efecto se establezca, en términos del artículo 57 de esta Ley;*
- V. Porque hayan transcurrido cuatro años desde que el extranjero cuenta con un permiso de residencia temporal;*
- VI. Por tener hijos de nacionalidad mexicana por nacimiento, y*
- VII. Por ser ascendiente o descendiente en línea recta hasta el segundo grado de un mexicano por nacimiento.*

Los extranjeros a quienes se les otorgue la condición de estancia de residentes permanentes tendrán la posibilidad de obtener un permiso para trabajar a cambio de una remuneración en el país sujeto a una oferta de empleo, y con derecho a entrar y salir del territorio nacional cuantas veces lo deseen.

Asimismo, los residentes permanentes podrán introducir sus bienes muebles, en la forma y términos que determine la legislación aplicable.

Las cuestiones relacionadas con el reconocimiento de la condición de refugiado, el otorgamiento de la protección complementaria y la determinación de apátrida, se regirán por lo dispuesto en los tratados y

convenios internacionales de los cuales sea parte el Estado mexicano y demás leyes aplicables.

Con los dos artículos mencionados, queda claro que determinados extranjeros gozan del privilegio de permanecer en el país por tiempo indefinido y con permiso para trabajar, a cambio de una remuneración en el país.

Si existe ya esta medida administrativa, que resulta bastante beneficiosa, ¿qué podría motivar a un extranjero a cumplir una serie de requisitos; a desembolsar una suma considerable de dinero; a emitir un acto de voluntad en el que consta por escrito su deseo de adquirir la nacionalidad mexicana; a estudiar y presentar uno o unos exámenes que demuestren su manejo del español y su conocimiento de historia y cultura mexicana; y, sobre todo, a renunciar a su nacionalidad de origen, si no es un vínculo profundo y sincero con la nación mexicana?

Esto lleva a plantearse entonces la gran pregunta de por qué el constituyente determinó oportuno restringir el derecho de acceso a una diputación a un ciudadano que ha demostrado con actos concretos su identificación con la cultura y las costumbres mexicanas y que ha decidido por tanto hacer su vida en este país. Por qué decidió hacerlo, siendo que existen ya medidas menos exigentes y que vulneran menos el patrimonio y el sentido nacional de un extranjero y que le permite permanecer de manera indefinida en el país, con permiso para trabajar y ser remunerado por esto.

Si el constituyente quisiese velar por la preparación técnica, académica y humana del diputado; por la imparcialidad y el no conflicto de los intereses de los legisladores y por la identificación de éste con las necesidades de la nación y de sus habitantes, bien puede establecer candados, filtros y requisitos que apliquen para **todos** los ciudadanos. Es decir, en términos del artículo 34 de la Constitución, que apliquen a los varones y mujeres que, teniendo la calidad de mexicanos, reúnan los requisitos de haber cumplido 18 años y tener un modo honesto de vivir. Esto, pues sería ilusorio pensar que un mexicano por nacimiento no tendrá posibles conflictos de intereses o que pueda carecer de suficiente preparación técnica o

intelectual; siendo que es condición humana el tener intereses y buscar la satisfacción de objetivos personales.

Por lo anterior, se concluye que la distinción basada en una categoría sospechosa no es la medida menos restrictiva para conseguir la finalidad imperiosa desde el punto de vista constitucional. El constituyente podría –y puede aún—haber previsto otras medidas que fueran menos restrictivas y que aún así, garanticen la debida preparación técnica, humana y social del diputado, su imparcialidad, su identificación con los valores y necesidades de la nación y la protección de la soberanía y seguridad nacional. Además, estas medidas pueden quedar perfectamente establecidas en la ley y no en la Constitución.

Resulta relevante aquí, hacer referencia a un ejercicio de escrutinio estricto, que realizó la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en el asunto **SUP-JDC-1078/2020 Y ACUMULADOS**⁶⁵. En dicha sentencia, la Sala analizó diversas disposiciones legales y la Convocatoria pública para la selección y designación de las consejeras o consejeros electorales locales del Instituto Electoral de la Ciudad de México, dentro de la cual, se incluía el requisito de ser mexicano por nacimiento.

Este requisito de la Convocatoria, replicaba el contenido del artículo 100, numeral 2, inciso a), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, que establece que las personas que pretendan ser consejeras o consejeros electorales locales deberán satisfacer, entre otros requisitos, el de ser ciudadano mexicano por nacimiento, que no adquiera otra nacionalidad, además de estar en pleno goce de sus derechos civiles y políticos.

El órgano jurisdiccional en cuestión, conforme al acuerdo reclamado y los conceptos de violación presentados por los actores, debía resolver si el artículo 100, numeral 2, inciso a), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos

⁶⁵ SUP-JDC-1078/2020 Y ACUMULADOS, Sala Superior del TEPFJ, 1 de julio de 2020.
https://www.te.gob.mx/informacion_juridiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-JDC-1078-2020.pdf

Electorales, cuya norma se replica en el artículo 9, párrafo 1, inciso a) del Reglamento de designación de consejerías y en las bases tercera, numeral 1 y cuarta, numeral 10, inciso a), de las convocatorias reclamadas y que establece como requisito para ser consejero local el ser ciudadano mexicano por nacimiento, tenía asidero constitucional o no.

La Sala Superior, determinó que por tratarse de una distinción con base en el origen nacional de la persona, al estar dentro de los supuestos del artículo 1º constitucional debía analizarse desde el punto de vista de una categoría sospechosa y por tanto, consideró pertinente realizar un escrutinio estricto de la medida legislativa.

Por lo que respecto a la finalidad constitucional imperiosa, la Sala advirtió que dicha finalidad se encontraba relacionada con los principios rectores en el ejercicio de la función electoral a cargo de las autoridades electorales locales y el artículo 32 constitucional. Toda vez que los organismos públicos locales electorales son órganos autónomos e independientes a los cuales, conforme a la Constitución, le están asignadas funciones totales para el Estado y la sociedad en general, es necesaria la adecuada integración de su órgano de dirección superior, para el cumplimiento de los principios rectores del proceso electivo.

La exigencia de la nacionalidad por nacimiento, a juicio de dicho órgano jurisdiccional, tiene como finalidad la protección de la soberanía y seguridad nacional; la garantía de que los organismos públicos locales electorales puedan cumplir con sus funciones de manera autónoma, independiente, imparcial objetiva y evitar toda posible subordinación o intervención de la que pudieran ser objeto las autoridades electorales de las entidades federativas.

En conclusión, la Sala concluyó que la norma reclamada sí perseguía un fin constitucionalmente válido, relevante e imperioso, pues defiende la soberanía nacional e impide la injerencia de intereses de Estados extranjeros en asuntos nacionales.

En cuanto a la idoneidad de la medida impuesta por la ley, la máxima Sala del TEPJF, consideró que la exigencia de ser mexicano por nacimiento está estrechamente vinculada con la finalidad constitucional imperiosa de garantizar que los integrantes del órgano de dirección cuenten con lazos de identidad que los ligue con los principios democráticos del estado mexicano y sobre todo, que su desempeño resulte ajeno a intereses de gobiernos extranjeros.

En el caso de una persona que posee la nacionalidad mexicana por nacimiento, recaen, a juicio de ese órgano jurisdiccional, al menos, dos presunciones a su favor. La primera, que se trata de una persona con arraigo, interés o un vínculo sanguíneo o de origen con la nación mexicana y sus postulados. La segunda, que carece de injerencias, vínculo, relación o influencia de potencias extranjeras que pudieran llegar a influir en el desempeño independiente de la función electoral.

Por último, una vez determinado que la medida restrictiva atiende a una finalidad constitucionalmente válida y que ésta resulta idónea para alcanzarla, la Sala procedió a constatar que no existieran otros medios igualmente idóneos para lograr los fines que se persiguen y que vulneraran menos el derecho humano en cuestión.

En este sentido, el órgano jurisdiccional estimó que la restricción y reserva impuesta en el inciso a), párrafo 2, del artículo 100, de la citada Ley electoral no satisface el análisis de necesidad del test de proporcionalidad. A su juicio, existen otras medidas que permiten alcanzar la finalidad perseguida por el legislador, sin impedir que las ciudadanas y ciudadanos mexicanos por naturalización puedan participar y acceder a las funciones de integrantes del órgano de dirección de la autoridad electoral nacional.

En este orden de ideas, la Sala Superior consideró también que la legislación nacional incluye elementos suficientes para obtener la nacionalidad por naturalización, que permiten tener por presumiblemente acreditados los lazos de lealtad y fidelidad de las ciudadanas y ciudadanos mexicanos por nacimiento.

Asimismo, estimó que la revisión integral de los restantes requisitos legales dispuestos en el artículo 100 de la Ley permiten obtener información suficientemente objetiva para que la Comisión de Vinculación con los Organismos Públicos Locales Electorales pueda determinar si las y los aspirantes cuentan con el perfil idóneo para el desempeño de la función electoral, con independencia de si se trata de ciudadanos mexicanos por nacimiento o por naturalización.

En conclusión y puesto que la medida legal no superó el subprincipio de necesidad, la Sala Superior consideró que la reserva de la función electoral materia de análisis de dicha sentencia, se impone como una exigencia discriminatoria pues impide la participación de manera injustificada de ciudadanas y ciudadanos mexicanos, al diferenciarlos por el modo en el que adquirieron la nacionalidad. Esto, en definitiva, atenta contra el derecho de acceso a la función pública de la autoridad electoral.

Como se puede ver, en un caso similar al planteado en el presente trabajo, en el que en materia electoral, se exige el requisito de ser mexicano por nacimiento para desempeñar un cargo específico, la Sala Superior del máximo tribunal en la materia en nuestro país consideró conforme a derecho, decretar la inaplicación a ese caso concreto, de la reserva dispuesta en el inciso a), del párrafo 2, del artículo 100 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, en la porción normativa que refiere “por nacimiento” y, por consecuencia, también del artículo 9, párrafo 1, inciso a), del Reglamento de designación de consejerías y de las bases tercera, numeral 1 y cuarta, numeral 10, inciso a), de dichas convocatorias, en lo respectivo a la porción normativa “por nacimiento”.

Argumento 5. La elegibilidad de un mexicano naturalizado resulta congruente con la sistematización constitucional y persigue la máxima funcionalidad de la interpretación constitucional.

Justificación. La Constitución contiene la sistematización de las bases jurídico-políticas de un sistema social que busca determinados objetivos. Cada

disposición forma parte integrante de la misma y constituyen así un todo lógico. El objetivo general de la Constitución mexicana es velar por el interés personal de cada individuo y por el de la sociedad en su conjunto; es reconocer y proteger los derechos humanos de cada ciudadano; es velar por la igualdad, la no discriminación, la libertad, etc.

Esto en lo que se refiere a las disposiciones constitucionales de manera general. En materia específica electoral, la Constitución establece que una de las vías de acceso a una diputación es a través de un partido político. Para pertenecer a un partido político, la ley específica, solo exige el ser mexicano, sin distinguir la forma por la que se adquirió la nacionalidad. El permitir que un miembro de un partido, que es naturalizado, se lance de candidato a una diputación, resulta entonces sistemáticamente lógico, pues a dicha persona se le permite formar parte de una plataforma que le sirve de parapeto para alcanzar una diputación.

La Sala Superior del TEPFJ ha demostrado en sus resoluciones que busca favorecer esta interpretación sistemática del texto constitucional. Esto se refleja en las siguientes sentencias:

- i. SUP-JDC-352/2018 Y ACUMULADO. De una interpretación sistemática de los artículos 1º, párrafos primeros y segundo, 35 fracción I, 38, fracción II y 20, Apartado B, fracción I, constitucionales, en relación con los numerales 14, párrafo segundo y 25, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, 8 y 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la Sala concluyó que las personas en prisión que no han sido sentenciadas tienen derecho a votar, porque se encuentran amparadas bajo la presunción de inocencia. En este sentido, da instrucciones al INE para que, de manera paulatina y progresiva, implemente una primera

etapa de prueba, antes de las elecciones de 2024, a fin de garantizar el derecho a votar de las personas en prisión preventiva.⁶⁶

- ii. SUP-JDC-894/2017. En este caso, la Sala Superior hizo una interpretación conforme del artículo 83 apartado 1 inciso a), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y determinó que éste es inconstitucional, pues incumple con lo dispuesto en los artículos 1 y 41, base V, Apartado A, párrafo segundo, en tanto que discrimina a los mexicanos naturalizados al rechazarlos automáticamente para ser integrantes de la Mesa Directiva de Casilla.⁶⁷

En conclusión y de forma análoga a lo resuelto por la Sala Superior del TEPJF, reconocer el derecho de un mexicano naturalizado a ser votado como diputado, se alinea al objetivo general de la Constitución y del sistema jurídico mexicano. Esto debido a que es congruente con lo dispuesto en el artículo 1 de la Constitución, que dispone que todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección. Es congruente también con los artículos 2, 4, 5, 9, 25 y 26; con el artículo 39 que dispone que la soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo; que todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste; con el artículo 40 que señala que es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, laica, federal, compuesta de Estados libres y soberanos; y con el artículo 49, que especifica que el Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

⁶⁶ SUP-JDC-352/2018 Y SUP-JDC-353/2018 ACUMULADO, Sala Superior del TEPFJ, 20 de febrero de 2019.
https://www.te.gob.mx/informacion_juridiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-JDC-0352-2018.pdf

⁶⁷ SUP-JDC-894/2017, Sala Superior del TEPJF, 25 de octubre de 2017.
<https://www.te.gob.mx/coleccion/sentencias/html/SUP/2017/JDC/SUP-JDC-00894-2017.htm>

Argumento 6. La elegibilidad de un mexicano naturalizado tiene consecuencias sociales, políticas y económicas favorables.

Justificación. El derecho, como institución social que es, tiene una función específica en la sociedad: dar seguridad jurídica a las relaciones humanas (familiares, laborales, comerciales, entre otras) para dotar de estabilidad la vida en comunidad.

El derecho logra esto a través de la regulación de las conductas humanas: unas las permite y otras las prohíbe; unas las alienta y otras las desincentiva. Con esto, va creando cultura y un cierto estilo de vida. Por ejemplo, en el momento en que en una ciudad se otorgan incentivos fiscales para las empresas que tienen una cultura laboral que favorece la vida equilibrada de sus empleados, donde les permite convivir con su familia, hacer deporte y realizar actividades de esparcimiento sano, está favoreciendo un estilo de vida en la comunidad donde se privilegian las prácticas sanas de armonía con la vida personal y el trabajo. Por otro lado, en una ciudad donde la legislación establece un impuesto alto a los autos o que permite que los estacionamientos sean muy costosos, desincentiva el uso del coche, para privilegiar el uso de medios de transporte no motorizados y que sean amigables con el medio ambiente.

En este orden de ideas, en el momento en que un juez reconoce el derecho a la igualdad y a la no discriminación de un naturalizado para acceder a una diputación, estará permeando el respeto a estos derechos en la sociedad. Esto tiene un impacto social positivo, pues elimina la distinción categórica entre mexicanos de primera y de segunda. No solo la distinción entre estas aparentes categorías de ciudadanos, sino que, como círculos concéntricos, eliminará las diversas distinciones que puedan existir en el tejido social. Por ejemplo, diferenciaciones derivadas del estatus económico, de la profesión, de la raza, del idioma que se habla o de las capacidades físicas o intelectuales.

Por lo que hace a los beneficios políticos, el reconocimiento de acceso de los mexicanos naturalizados a un cargo de representación popular, favorece la pluralidad política en la Cámara de Diputados. Lo anterior puesto que poder contar con legisladores con orígenes diversos, tiene las siguientes consecuencias: primero, garantiza que tanto las mayorías como las minorías estén representadas en la Cámara de Diputados, pues le da voz a unos y a otros. Segundo, nutre el diálogo entre los legisladores; permite conversaciones y discusiones en el Pleno que sean más ricas en contenido, en tanto que sus protagonistas tienen orígenes diferentes y, por lo tanto, visiones diferentes de la realidad.

Finalmente, existe también una repercusión positiva en las consecuencias económicas por las razones que siguen: en primera instancia, aunque el trabajo como funcionario público no sea el único al que un mexicano naturalizado pudiera tener acceso, el abrir también esta posibilidad laboral a este grupo particular, representa diversidad en las profesiones y en los sueldos adquiridos. El acceso a un trabajo y la percepción de un salario remunerador, trae como consecuencia, un incremento en el poder adquisitivo y mayor derrama económica, pues se eleva el consumo.

La segunda razón está relacionada con las consecuencias políticas y consiste en que al darle voz a los mexicanos naturalizados en el ámbito legislativo, se le da voz también a los ciudadanos que ellos representan. Este aumento en la representatividad de determinado sector de la sociedad, significa que habrá un agente que vele por los derechos e intereses de este grupo. Derechos e intereses que necesariamente tocarán en algún punto, las necesidades laborales y económicas de sus miembros. Es decir, el que un mexicano naturalizado esté en la Cámara de Diputados, significa que fomentará derechos del grupo poblacional al que representa y estos derechos tienen, a su vez, implicaciones económicas.

Argumento 7. La elegibilidad de un mexicano naturalizado responde a una exigencia que tiene la norma constitucional de adaptarse al mundo que regula.

Justificación. En los últimos siete años, la Secretaría de Relaciones Exteriores ha emitido 21, 099 cartas de naturalización. La siguiente tabla muestra el detalle del total de cartas emitidas por año:⁶⁸

CARTAS DE NATURALIZACIÓN EXPEDIDAS								
Año	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Total
Número de cartas expedidas	3,581	2,341	2,736	2,940	3,067	3,872	2,562	21,099

Como se puede ver, por año, un promedio de 3,000 personas deciden voluntariamente, adquirir la nacionalidad mexicana. La nacionalidad es el vínculo político que relaciona a un individuo con un Estado, con un territorio, un lenguaje y un sistema jurídico. Es decir, crea un nexo político y jurídico que determina qué personas conforman la nación en la que funda su soberanía un Estado. En este sentido, la nacionalidad es el atributo jurídico que establece la pertenencia de un individuo a una nación y en función de dicho atributo, concede derecho y fija obligaciones.⁶⁹

En este mundo globalizado, en el que las fronteras físicas han sido superadas en todos los sentidos y en que la cooperación internacional es una realidad, es común que haya un flujo constante de personas entre una nación y otra. Sin embargo, la fuerza de esta migración cobra mayor fuerza cuando la persona decide,

⁶⁸ Cartas de Naturalización, Datos abiertos de la Secretaría de Relaciones Exteriores, <https://datos.gob.mx/busca/dataset/cartas-de-naturalizacion>

⁶⁹ Yankelevich, Pablo, “Naturalización y ciudadanía en el México pos-revolucionario”. Estudios de historia moderna y contemporánea de México 48 (julio), pág. 113-55.

primero, establecerse definitivamente en un país que no es el suyo y, segundo, cuando con el paso del tiempo, decide hacer de ese país, su nación. Tiene fuerza puesto que como se vio en el párrafo anterior, la nacionalidad vincula a un individuo política y jurídicamente; es decir, lo compromete y le genera una serie de exigencias, que bien podría no tener. Es así que, si un individuo decide voluntariamente adoptar determinada nacionalidad y con ella, asume las obligaciones y responsabilidades que conlleva dicha nacionalidad, no tiene sentido que el sistema jurídico le niegue la participación activa en la vida política y social de esa nueva nación.

Por otro lado, para el análisis de la realidad de globalización que el derecho mexicano está dejando de reconocer, sirve el ejemplo de diversos países del mundo que permiten a sus ciudadanos (por nacimiento o por naturalización) acceder a puestos públicos:

- i. **Alemania:** La Ley Fundamental de la República Federal Alemana indica en el artículo 38 que tiene derecho de voto quien haya cumplido dieciocho años de edad. Es elegible quien haya cumplido los años con los cuales se alcanza la mayoría de edad.⁷⁰
- ii. **Argentina:** La Ley Fundamental establece en el artículo 48 que para ser diputado se requiere haber cumplido la edad de veinticinco años, tener cuatro años de ciudadanía en ejercicio y ser natural de la provincia que lo elija, o con dos años de residencia inmediata en ella.⁷¹
- iii. **Bolivia:** El artículo 150 de la Constitución Política del Estado boliviano proscribe que para ser candidata o candidato a la Asamblea Legislativa Plurinacional se requerirá cumplir con las condiciones generales de acceso al servicio público, contar con dieciocho años de edad cumplidos al momento de la elección y haber residido de forma permanente al menos los dos años

⁷⁰ Ley Fundamental de la República Federal Alemana, <https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80206000.pdf>

⁷¹ Constitución nacional, República de Argentina, [https://senadoba.gov.ar/PdF WEB/Marco Normativo/Marco CN.pdf](https://senadoba.gov.ar/PdF_WEB/Marco_Normativo/Marco_CN.pdf)

inmediatamente anteriores a la elección en la circunscripción correspondiente.⁷²

- iv. **Chile:** Los nacionalizados tendrán opción a cargos públicos de elección popular sólo después de cinco años de estar en posesión de sus cartas de nacionalización, conforme al artículo 10, sección 4º de la Constitución Política de la República de Chile.⁷³
- v. **China:** Todos los ciudadanos de la República Popular China que hayan cumplido 18 años tienen derecho a elegir y a ser elegidos, independientemente de su nacionalidad, raza, sexo, ocupación, procedencia familiar, creencia religiosa, grado de instrucción, situación económica y tiempo de residencia; se exceptúan aquellas personas que por ley hayan sido privadas de sus derechos políticos, según lo establece el artículo 34 de la Constitución.⁷⁴
- vi. **Dinamarca:** Es elegible para el *Folketing* toda persona que tenga la cualidad de elector al *Folketing*, salvo las personas que hayan sido condenadas por un acto que, ante la opinión pública, les haga indignos de ser miembros del *Folketing*, según el artículo 29 de la Constitución.⁷⁵
- vii. **Ecuador:** Los requisitos definidos por la Constitución ecuatoriana para ser asambleísta son: tener nacionalidad ecuatoriana, haber cumplido dieciocho años de edad al momento de la inscripción de la candidatura y estar en goce de los derechos políticos.⁷⁶
- viii. **Egipto:** El artículo 102 constitucional señala que el candidato a la Cámara de Representantes debe ser ciudadano egipcio, en ejercicio de sus derechos civiles y políticos, poseer al menos un certificado de educación básica y, debe tener al menos 25 años de edad en el primer día de apertura del registro de candidatos.⁷⁷

⁷² Nueva Constitución Política del Estado boliviano, <https://bolivia.justia.com/nacionales/nueva-constitucion-politica-del-estado/>

⁷³ Constitución Política de la República de Chile, https://www.camara.cl/camara/media/docs/constitucion_politica.pdf

⁷⁴ Constitución de la República Popular China, http://www.javiercolomo.com/index_archivos/Const/Cons_Ch.htm

⁷⁵ Constitución del Reino de Dinamarca, https://es.wikisource.org/wiki/Constitución_del_Reino_de_Dinamarca

⁷⁶ Constitución del Ecuador, <https://educacion.gob.ec/wpcontent/uploads/downloads/2012/08/Constitucion.pdf>

⁷⁷ Constitución egipcia 2014, <http://www.sis.gov.eg/section/3/1259?lang=es>

- ix. **España:** La Constitución española establece en el artículo 68, numeral 5 que son electores y elegibles todos los españoles que estén en pleno uso de sus derechos políticos.⁷⁸
- x. **Estados Unidos:** La Constitución norteamericana, en la Sección 2 señala los requisitos para ser representante. Dentro de estos, están únicamente los de tener 25 años de edad, ser ciudadano de los Estados Unidos durante siete años y ser habitante del Estado en el cual se le designe, al tiempo de la elección.⁷⁹
- xi. **Grecia:** Para ser elegido diputado, el ciudadano heleno que posea derecho de voto, ha de tener, el día de las elecciones, veinticinco años cumplidos, conforme a la disposición del artículo 55 constitucional.⁸⁰
- xii. **Panamá:** El artículo 153 de la Constitución panameña determina que para ser diputado se requiere: Ser panameño por nacimiento, o por naturalización con quince años de residencia en el país después de haber obtenido la nacionalización.⁸¹
- xiii. **Polonia:** Todo ciudadano con derecho a voto, que, en el día de las elecciones, haya alcanzado veintiún años de edad, será elegible para ser miembro de la Cámara de los Diputados, según el artículo 99.⁸²
- xiv. **Nicaragua:** La Constitución Política de Nicaragua define en el artículo 134 que para ser Diputado se requieren las siguientes calidades: Ser nacional de Nicaragua. Quienes hayan adquirido otra nacionalidad deberán haber renunciado a ella al menos cuatro años antes de verificarse la elección.⁸³
- xv. **Venezuela:** El artículo 188 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela señala que las condiciones para ser elegido o elegida diputado o diputada a la Asamblea Nacional son: 1. Ser venezolano o venezolana por nacimiento, o por naturalización con, por lo menos, quince años de residencia

⁷⁸ Constitución española de 1978, <https://app.congreso.es/consti/constitucion/indice/titulos/articulos.jsp?ini=68&tipo=2>

⁷⁹ Constitución de los Estados Unidos de América, https://www.senate.gov/civics/constitution_item/constitution.htm

⁸⁰ Constitución de la República de Grecia, <http://roble.pntic.mec.es/jmonte2/ue25/grecia/grecia.pdf>

⁸¹ Constitución de la República de Panamá, <https://www.asamblea.gob.pa/sites/default/files/2018-09/constitucion%201941.pdf>

⁸² Constitución de Polonia de 1997, <http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU19970780483>

⁸³ Constitución Política de Nicaragua, <http://legislacion.asamblea.gob.ni/Normaweb.nsf/3133c0d121ea3897062568a1005e0f89/06c0db3b7bcfc75706257307006fc6d?>

en territorio venezolano. 2. Ser mayor de veintiún años de edad. 3. Haber residido cuatro años consecutivos en la entidad correspondiente antes de la fecha de la elección.⁸⁴

Veinticinco constituciones en tres continentes diferentes sirven de suficiente referencia para mostrar que alrededor del mundo, los ciudadanos naturalizados gozan de los mismos derechos que los ciudadanos nacidos en un país. Es cierto que en algunos casos, el constituyente le exige a los naturalizados un determinado número de años viviendo en el país. Esto tiene total lógica, pues es una forma de garantizar el vínculo de la persona con el país en cuestión. Es, en términos de doctrina constitucionalista, una medida no restrictiva ni nugatoria del derecho humano a participar en las decisiones políticas del país.

⁸⁴ Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, <https://venezuela.justia.com/federales/constitucion-de-la-republica-bolivariana-de-venezuela/titulo-v/capitulo-i/#articulo-188>

CONCLUSIONES

En la introducción, se señaló que este trabajo consistiría en una interpretación *sensu largissimo* de la fracción I del artículo 55, en conjunto con las demás disposiciones constitucionales, con el objetivo de encontrar el sentido de dicho artículo en el marco de los principios y valores tutelados por la Constitución. Además, se estableció que sería una interpretación como resultado, puesto que al final, se podría obtener una conclusión respecto a cómo se debía entender y aplicar el requisito constitucional incluido en esa porción normativa de la Constitución.

A continuación, se presentan entonces al lector, las conclusiones derivadas del ejercicio de interpretación hecho a la multicitada fracción I del artículo 55 de la Constitución.

PRIMERA. Se establecen las siguientes ideas entorno a la Constitución:

(i) es ley fundamental, puesto que ahonda más que otras leyes; constituye el verdadero fundamento de las otras leyes y actúa e irradia a través de esas leyes ordinarias; (ii) la Constitución es el continente de los factores reales de poder (Lasalle) o de las decisiones políticas fundamentales (Schmitt) de un país; (iii) dentro de la Constitución, no todas las normas son iguales: Schmitt hablaba de Constitución en sentido estricto y de leyes constitucionales; Guastini, por su parte, hablaba de “normas materialmente constitucionales” y las nociones que son “materia constitucional”; y finalmente (iv) la Constitución, para ser tal, debe tener un núcleo y una constitucionalidad: debe proteger los derechos de los ciudadanos y prever la organización del Estado.

SEGUNDA. El artículo 55, como norma constitucional que es, no se ajusta a la Constitución real, como la llamaría Lasalle; no se ajusta tampoco a las decisiones axiológicas fundamentales y a las decisiones políticas fundamentales. Los requisitos que establece el artículo 55 no están acordes con las realidades pre existentes de la dignidad de todo ser

humano, de la igualdad y el derecho a la no discriminación; del derecho a la libertad de profesión y de asociación. Tampoco están acordes con la división de poderes y los límites al poder, con la representatividad, la democracia y la pluralidad. En conclusión, esta porción normativa resulta inconstitucional.

TERCERA. El contenido de la fracción I del artículo 55 de la Constitución, es inconvencional y contraviene los criterios emitidos por la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Lo anterior debido a que la CIDH ha indicado que derivado de la obligación de garantizar el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos de las personas sujetas a su jurisdicción y de la obligación general de adoptar medidas en el derecho interno de la Convención, el artículo 23.1 impone al Estado una obligación positiva, que se manifiesta con una obligación de hacer, de realizar ciertas acciones o conductas, de adoptar medidas.⁸⁵

No obstante el propio artículo 23.2 de la Convención reconoce una libertad configurativa a favor de los Estados parte, esto se refiere en palabras de la misma CIDH a requisitos del tipo de edades mínimas, vínculos con el distrito electoral donde se ejerce el derecho que garanticen una idoneidad de la persona a la función que desempeñará.⁸⁶ Sin embargo, el origen nacional no tiene nada que ver con la idoneidad para desenvolverse en un cargo público.

Por su parte, la CIDH, se ha pronunciado en torno a las siguientes ideas clave relacionadas con el respeto a los derechos políticos:

⁸⁵ Op. Cit., Corte IDH, *Castañeda Gutman Vs. México*, párrafo 156.
http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_184_esp.pdf

⁸⁶ Op.cit., Corte IDH, *Castañeda Gutman Vs. México*, párrafo 184.
http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_184_esp.pdf

- El artículo 24 de la Convención Americana prohíbe la discriminación de derecho o de hecho. Consagra un derecho que trae 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.
- 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.
- El deber de respetar y garantizar el principio de la igualdad ante la ley y no discriminación es independiente del estatus migratorio de una persona en un Estado. Lo que significa que los Estados tienen la obligación de garantizar este principio fundamental a sus ciudadanos y a toda persona extranjera que se encuentre en su territorio, sin discriminación alguna por su estancia regular o irregular, su nacionalidad, raza, género o cualquier otra razón.
- El artículo 23, a diferencia de otros derechos en los que se establecen específicamente las finalidades legítimas que podrían justificar las restricciones a un derecho, el artículo 23 de la Convención no establece explícitamente las causas legítimas o las finalidades permitidas por las cuales la ley puede regular los derechos políticos. Dicho artículo se limita a establecer ciertos aspectos o razones con base en los cuales los derechos políticos pueden ser regulados en relación con los titulares de ellos.

CUARTA. La elegibilidad de un mexicano naturalizado protege la racionalidad de la norma por tres razones:

- a. El mexicano naturalizado, independientemente de su origen, puede tener suficiente y probada capacidad de análisis, capacidad de identificación de problemas estructurales en la legislación y en la institucionalización del poder público; habilidades de síntesis, de redacción y de conducción de políticas. Puede, asimismo, tener habilidad de negociación, de trato con la gente y de entablar relaciones con diversos actores de la sociedad. Perfectamente, puede tener conocimiento de historia de México, del contexto socio político y económico de la nación en la actualidad y nociones de derecho, economía y matemáticas, entre otras disciplinas.
- b. La misma legislación, en el establecimiento de los requisitos que debe cumplir un extranjero para poder naturalizarse, realiza una suerte de filtro que garantiza de algún modo, el vínculo que éste tiene con el país y su gente. El extranjero debe tener, ya sea lazos consanguíneos, de parentesco o matrimoniales con un mexicano o bien llevar entre dos o cinco años en el país; debe probar que sabe hablar español y que conoce la historia del país y está integrado a la cultura nacional y sobre todo, debe haber renunciado a su anterior nacionalidad.

Puede además, estar igual o más comprometido con el desarrollo del país y el bienestar de su gente, que un mexicano por nacimiento. Pues a diferencia de éste último, que no eligió nacer en México, el naturalizado ha hecho un acto expreso de voluntad en el que deja constancia escrita de que es su deseo ser mexicano. Esto, sumado, a la renuncia que hace de su nacionalidad de origen. Es decir, renuncia al vínculo jurídico con el país que le vio nacer, para pertenecer así a un país en el que quiere crecer.

- c. Lo que finalmente legitima a un diputado no son sus habilidades y/o conocimientos, sino la elección que la ciudadanía hace de él. Si un determinado número de ciudadanos, considera que dicha persona representa sus ideas y sus intereses y que velará por ellos y en este sentido, deciden votar por ella, la están legitimando para desempeñar su función de legislador. Esto queda de manifiesto incluso en la forma que la propia Constitución, en el artículo 52 constitucional, establece para la integración del Congreso.

QUINTA. Con la disposición de la fracción I del artículo 55, la Constitución no solo viola a los mexicanos naturalizados el acceso a los derechos políticos de desempeñar un cargo de elección popular, sino que además, está haciendo nugatorio el derecho de los mexicanos por nacimiento y por naturalización a ejercer sus derechos políticos de votar por quien sientan que los representa, ya sea un ciudadano que haya nacido en territorio mexicano o en territorio extranjero.

SEXTA. La fracción I del artículo 55 no supera la presunción de inconstitucionalidad a través del test de escrutinio estricto, por las siguientes razones:

- d. La distinción que hace, basada en una categoría sospechosa no cumple con una finalidad imperiosa desde el punto de vista constitucional. La finalidad es solo admisible y no imperiosa, pues la elegibilidad de un mexicano para ser mexicano protege perfectamente la funcionalidad de la norma. Un mexicano naturalizado puede tener iguales o mayores condiciones que un mexicano por nacimiento para desempeñar con profesionalismo el trabajo de legislador. Puede, además, estar igual o más comprometido con el desarrollo del país y el bienestar de su gente, que un mexicano por nacimiento. Con esto, puede contribuir

perfectamente en la construcción de un estado de derecho, en la creación de políticas públicas, instituciones y figuras que garanticen el bienestar de todos los ciudades y en la fiscalización del Poder Ejecutivo.

- e. La distinción legislativa no está vinculada con la finalidad constitucionalmente imperiosa de forma estrecha, pues este objetivo se puede conseguir con otro tipo de candados, filtros o requisitos que se impongan a los diputados, sin que éstos tengan nada que ver con el origen étnico o nacional del legislador.
- f. La distinción legislativa no es la medida menos restrictiva para conseguir la finalidad imperiosa desde el punto de vista constitucional. Como se ha dicho en repetidas ocasiones, el mexicano naturalizado, tras cumplir con una serie de requisitos, pasar por un proceso administrativo; hacer un pago considerable y renunciar a su nacionalidad de origen y probar que conoce la historia y cultura mexicana, demuestra que está interesado en tener la nacionalidad mexicana y que se siente identificado con los valores e intereses del país.

En este sentido, para garantizar la debida preparación técnica, humana y social del diputado, su imparcialidad y su identificación con los valores y necesidades de la nación, el constituyente podría —y puede aún—prever otras medidas que fueran menos restrictivas y además, que estas medidas quedaran establecidas en la ley y no en la Constitución.

SÉPTIMA. Reconocer el derecho de un mexicano naturalizado a ser votado como diputado, se alinea al objetivo general de la Constitución y del sistema jurídico mexicano. Esto debido a que es congruente con lo

dispuesto en el artículo 1 de la Constitución, que dispone que todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección. Es congruente también con los artículos 2, 4, 5, 9, 25 y 26; con el artículo 39 que dispone que la soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo; que todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste; con el artículo 40 que señala que es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, laica, federal, compuesta de Estados libres y soberanos; y con el artículo 49, que especifica que el Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

OCTAVA. La elegibilidad de un mexicano naturalizado tiene consecuencias sociales, políticas y económicas favorables. Por ejemplo, el hecho de que un juez reconozca el derecho a la igualdad y a la no discriminación de un naturalizado para acceder a una diputación, permea el respeto a estos derechos en la sociedad. Esto tiene un impacto social positivo, pues elimina la distinción categórica entre mexicanos de primera y de segunda. Privilegia también la pluralidad política en la Cámara de Diputados y la representatividad de mayores y diversos intereses en dicho órgano legislativo. Finalmente, permite el acceso a una mayor diversidad de empleos para los mexicanos naturalizados, que redundará finalmente en un buen ingreso y por tanto, en una mayor capacidad adquisitiva que beneficia el sistema económico del país.

NOVENA. La elegibilidad de un mexicano naturalizado responde a una exigencia que tiene la norma constitucional de adaptarse al mundo que regula. Esto se ve claramente en el ejercicio de derecho comparado, del que se puede concluir que 25 países de diversos continentes, permiten a ciudadanos naturalizados, el acceso a una diputación.

DÉCIMA. Derivado de las conclusiones anteriores, se esperaría que en un ejercicio de reconocimiento de los valores y principios consagrados en la Constitución, el sistema de justicia nacional buscara reparar el daño e impulsar una interpretación conforme de la Constitución que privilegiara el respeto a los derechos humanos, generando así, un precedente importante en la garantía de igualdad y no discriminación de todos los ciudadanos mexicanos.

BIBLIOGRAFÍA

I. Libros y revistas

Albert Márquez, Marta, *Derecho y valor. Una filosofía jurídica fenomenológica*, s.l.i., Encuentro, Madrid, 2004.

Centro de Ética Judicial, Ensayos, *El Test de Escrutinio Estricto*, parte uno. Disponible en: http://www.centroeticajudicial.org/uploads/8/0/7/5/80750632/el_test_de_escrutinio_estricto.pdf

Centro de Ética Judicial, Ensayos, *El Test de Escrutinio Estricto*, Segunda Parte. Disponible en: https://www.centroeticajudicial.org/uploads/8/0/7/5/80750632/el_test_de_escrutinio_estricto_segunda_parte.pdf

Delgado de Cantá, Gloria María, *“Historia de México, Legado histórico y pasado reciente”*, Segunda Edición, Pearson Educación-Prentice Hall, México, 2005.

Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, *“Interpretación conforme y control difuso de convencionalidad. El nuevo paradigma para el juez mexicano”*, Estudios Constitucionales, Año 9, N° 2, 2011.

Guastini, Riccardo, *Estudios de Teoría Constitucional*, Doctrina Jurídica Contemporánea, Fontamara-UNAM-IIJ, México, 2001.

Lasalle, Ferdinand, *¿Qué es una Constitución?*, Colofón, S.A. de C.V., 3ª edición, México, 2006

Lifante Vidal, Isabel, *Interpretación Jurídica en Jorge Luis Fabra Zamora y Verónica Rodríguez Blanco* (editores), Enciclopedia de filosofía y teoría del derecho,

Primera edición, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Volumen dos, México, 2015.

Lucas Verdú, Pablo, *Curso de Derecho Político*, Tecnos, Madrid, 1984.

_____, *Lugar de la Teoría de la Constitución en el marco del Derecho Político*, Revista de Estudios Políticos, Madrid, núm. 188, marzo-abril de 1973.

Meyer, Lorenzo y Vázquez Josefina Z., *México frente a Estados Unidos: un ensayo histórico, 1776-1980*, Colegio de México, México, 1982.

Pedroza de la Llave, Susana Thalía, *El Congreso de la Unión. Integración y regulación*, Capítulo Séptimo, Las funciones parlamentarias, UNAM, México, 1997.

Richard Fallon, Strict Judicial Scrutiny, 54 UCLA L. Rev. 1267 (2006-2007)
Consultable en:
<http://heinonline.org/HOL/LandingPage?handle=hein.journals/uclalr54&div=34&id=&page>

Sartori, Giovanni, *¿Qué es la democracia?*, Taurus, Segunda Edición, España, 2007.

Sepúlveda Iguiniz, Ricardo, *Leyes Orgánicas Constitucionales. Hacia una Nueva Constitucionalidad para México*, México, Porrúa-Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2006.

Schmitt, Carl, *Teoría de la Constitución*, trad. de Francisco Ayala, Alianza Editorial, Madrid, 1982.

Tena Ramírez, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, Porrúa, México, 1992

The Judicial Application of Law, Kluwer Academic Publisher, Dordrecht, 1992.

Vázquez Gómez Bisogno, Francisco, *La defensa del núcleo intangible de la Constitución. La necesidad de limitar al poder constituyente constituido*, Porrúa, México, 2012.

Willoughby Westel W., *The constitutional law of the United States*, HardPress Publishing , Volume 1, 2012

Wróblewski, Jerzy, *Constitución y teoría general de la interpretación jurídica*, trad. de A. Azurza, Civitas, Madrid, 1985

Yankelevich, Pablo, *“Naturalización y ciudadanía en el México pos-revolucionario”*. Estudios de historia moderna y contemporánea de México 48 (julio).

II. Legislación

a. México

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Ley de Migración

Ley de Nacionalidad

b. Diversos países

Ley Fundamental de la República Federal Alemana, consultable en la siguiente liga:
<https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80206000.pdf>

Constitución nacional, República de Argentina, consultable en la siguiente liga:
[https://senadoba.gov.ar/PdF WEB/Marco Normativo/Marco_CN.pdf](https://senadoba.gov.ar/PdF_WEB/Marco_Normativo/Marco_CN.pdf)

Nueva Constitución Política del Estado boliviano, consultable en la siguiente liga:
<https://bolivia.justia.com/nacionales/nueva-constitucion-politica-del-estado/>

Constitución Política de la República de Chile, consultable en la siguiente liga:
https://www.camara.cl/camara/media/docs/constitucion_politica.pdf

Constitución de la República Popular China, consultable en la siguiente liga:
http://www.javiercolomo.com/index_archivos/Const/Cons_Ch.htm

Constitución del Reino de Dinamarca, consultable en la siguiente liga:
[https://es.wikisource.org/wiki/Constitución del Reino de Dinamarca](https://es.wikisource.org/wiki/Constitución_del_Reino_de_Dinamarca)

Constitución del Ecuador, consultable en la siguiente liga:
<https://educacion.gob.ec/wpcontent/uploads/downloads/2012/08/Constitucion.pdf>

Constitución egipcia 2014, consultable en la siguiente liga:
<http://www.sis.gov.eg/section/3/1259?lang=es>

Constitución española de 1978, consultable en la siguiente liga:
<https://app.congreso.es/consti/constitucion/indice/titulos/articulos.jsp?ini=68&tipo=2>

Constitución de los Estados Unidos de América, consultable en la siguiente liga:
https://www.senate.gov/civics/constitution_item/constitution.htm

Constitución de la República de Grecia, consultable en la siguiente liga:
<http://roble.pntic.mec.es/jmonte2/ue25/grecia/grecia.pdf>

Constitución de la República de Panamá, consultable en la siguiente liga:
<https://www.asamblea.gob.pa/sites/default/files/2018-09/constitucion%201941.pdf>

Constitución de Polonia de 1997, consultable en la siguiente liga:
<http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU19970780483>

Constitución Política de Nicaragua, consultable en la siguiente liga:
<http://legislacion.asamblea.gob.ni/Normaweb.nsf/3133c0d121ea3897062568a1005e0f89/06c0db3b7bcfc75706257307006f6c6d>

Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, consultable en la siguiente liga:
<https://venezuela.justia.com/federales/constitucion-de-la-republica-bolivariana-de-venezuela/titulo-v/capitulo-i/#articulo-188>

c. De aplicación internacional

i. Universales

Declaración Universal de los Derechos Humanos

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos

Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados entre Estados y organizaciones Internacionales o entre Organizaciones Internacionales de 1969

ii. Regionales

Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre

Convención Americana sobre Derechos Humanos

III. Precedentes jurisdiccionales y jurisprudencia

a. México

i. Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

Jurisprudencia 1a./J. 87/2015, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Libro 25, Tomo I, diciembre de 2015, materia constitucional, página 109, cuyo texto es: **CONSTITUCIONALIDAD DE DISTINCIONES LEGISLATIVAS QUE SE APOYAN EN UNA CATEGORÍA SOSPECHOSA. FORMA EN QUE DEBE APLICARSE EL TEST DE ESCRUTINIO ESTRICTO.**

Jurisprudencia, Tesis P./J. 10/2016, visible en Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Libro 34, Tomo I, septiembre de 2016, materia constitucional, página 8, cuyo texto es: **CATEGORÍA SOSPECHOSA. SU ESCRUTINIO.**

b. Precedentes internacionales

i. Corte Interamericana de Derechos Humanos

Caso Castañeda Gutman Vs. México. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de agosto de 2008. Serie C, núm. 184.

Caso López Álvarez vs. Honduras. Fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 1 de febrero de 2006. Serie C, núm. 141.

Caso de las Niñas Yean y Bosico vs República Dominicana. Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 8 de septiembre de 2005. Serie C, núm. 130.

Caso Yatama vs. Nicaragua. Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 23 de junio de 2005. Serie C, núm. 127.

ii. Corte Suprema de Justicia de Estados Unidos de Norteamérica

Caso *United States v. Carolene Products Co.* 304 U.S. 144 (1938)

c. Precedentes nacionales

i. Sentencias del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

SUP-JDC-1078/2020 Y ACUMULADOS, Sala Superior del TEPFJ, 1 de julio de 2020.

https://www.te.gob.mx/Informacion_juridiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-JDC-1078-2020.pdf

SUP-JDC-352/2018 Y SUP-JDC-353/2018 ACUMULADO, Sala Superior del TEPFJ, 20 de febrero de 2019.

https://www.te.gob.mx/Informacion_juridiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-JDC-0352-2018.pdf

SUP-JDC-1171/2017. Sala Superior del TEPFJ, 24 de enero de 2018.

<https://www.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2017/JDC/SUP-JDC-01171-2017.htm>

SUP-JDC-894/2017, Sala Superior del TEPJF, 25 de octubre de 2017.

<https://www.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2017/JDC/SUP-JDC-00894-2017.htm>

SUP-JDC-186/2000. Sala Superior del TEPFJ, 30 de agosto de 2000.
<https://www.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2017/JDC/SUP-JDC-01171-2017.htm>

ii. Votos particulares, intervenciones

Intervención del Magistrado Felipe de la Mata Pizaña en el expediente SUP-JDC-1171/2018, <https://www.te.gob.mx/blog/delamata/media/pdf/a5e15c3fcfdcd22.pdf>

IV. Documentos relacionados con la Constitución mexicana

Constitución federal de los Estados Unidos Mexicanos, publicada mediante decreto del 4 de octubre de 1824.

Cámara de Diputados y otros, *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, Novena Edición, Porrúa, 2017, Sección Segunda

Diario de los Debates del Congreso Constituyente 1916-1917, México: Ediciones de la Comisión Nacional para la Celebración del Sesquicentenario de la Proclamación de la Independencia Nacional y del Cincuentenario de la Revolución Mexicana, 1960, tomo II.

V. Páginas web

www.scjn.gob.mx

www.sre.gob.mx

www.trife.gob.mx

www.corteidh.or.cr

<http://www.cepc.es>

<https://datos.gob.mx/busca/dataset/cartas-de-naturalizacion>