

PODER JUDICIAL
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION

SENTENCIA dictada por el Tribunal Pleno en la Acción de Inconstitucionalidad 22/2011, promovida por la Procuradora General de la República, así como el Voto Concurrente formulado por el Ministro Sergio A. Valls Hernández.

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Suprema Corte de Justicia de la Nación.- Secretaría General de Acuerdos.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 22/2011

ACTORA: PROCURADORA GENERAL DE LA REPÚBLICA

MINISTRO PONENTE: LUIS MARÍA AGUILAR MORALES

SECRETARIO DE ESTUDIO Y CUENTA: FRANCISCO MIGONI GOSLINGA

México, Distrito Federal. Acuerdo del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al treinta y uno de enero de dos mil trece.

VISTOS: Y,

RESULTANDO:

PRIMERO. Por escrito presentado el primero de agosto de dos mil once, ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la Procuradora General de la República promovió acción de inconstitucionalidad en la que demandó la invalidez del artículo 99, Apartado A, fracción I, de la Ley de Seguridad Pública del Estado de Campeche.

SEGUNDO. Mediante proveído de dos de agosto del citado año, el Presidente de este Alto Tribunal ordenó formar y registrar el expediente y lo turnó al Ministro Luis María Aguilar Morales quien, en su carácter de instructor, por auto del día siguiente admitió la acción de inconstitucionalidad y requirió a los titulares de los Poderes Ejecutivo y Legislativo de la referida entidad federativa para que rindieran sus informes respectivos.

TERCERO. En acuerdos de cinco y siete de septiembre de dos mil once, el Ministro Instructor tuvo a los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Campeche, respectivamente, rindiendo los informes que les fueron solicitados. Además, en el segundo de los referidos proveídos puso los autos a la vista de las partes para que formularan los alegatos que a sus intereses conviniesen.

CUARTO. Finalmente, en auto de veintisiete de septiembre del citado año, se tuvieron por recibidos los escritos mediante los cuales los representantes de los mencionados Poderes formularon alegatos y se cerró la instrucción

CONSIDERANDO:

PRIMERO. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, toda vez que se plantea la posible contradicción entre un artículo de la Ley de Seguridad Pública del Estado de Campeche y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

SEGUNDO. La demanda de controversia constitucional se presentó oportunamente.

El decreto mediante el cual se expidió la Ley de Seguridad Pública del Estado de Campeche que contiene el artículo 99, Apartado A, fracción I, cuya constitucionalidad se controvierte, se publicó en el Periódico Oficial del Estado de veintitrés de junio de dos mil once. Siendo así, el plazo de treinta días naturales previsto en el artículo 60 de la ley reglamentaria de la materia para promover la acción de inconstitucionalidad transcurrió del veinticuatro de junio al veintitrés de julio de dos mil once. Dado que este último día fue inhábil (por corresponder al periodo vacacional de este Alto Tribunal), debe estarse al día hábil siguiente que fue el primero de agosto del citado año, fecha en la que se presentó el escrito mediante el cual se promueve la presente acción de inconstitucionalidad.

TERCERO. La Procuradora General de la República está legitimada para promover la acción de inconstitucionalidad.

El artículo 105, fracción II, inciso c), de la Constitución General dispone:

“ARTÍCULO 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señala la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

(...)

II. De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución.

Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, por:

(...)

c) El Procurador General de la República, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano; (...)

Como se ve, la funcionaria de que se trata está facultada para promover acción de inconstitucionalidad en contra de leyes estatales. En el caso, controvierte la constitucionalidad de una disposición contenida en la Ley de Seguridad Pública del Estado del Campeche. Siendo así, es claro que está legitimada para promover la presente acción de inconstitucionalidad.

CUARTO. La Procuradora General de la República formuló los conceptos de invalidez que a continuación se sintetizan:

El artículo 99, apartado A, fracción I, de la Ley de Seguridad Pública del Estado de Campeche establece que para ingresar y permanecer en las instituciones policiales es necesario que el aspirante sea mexicano por nacimiento y que no ostente otra nacionalidad. Este requisito es violatorio de los derechos humanos de los mexicanos por naturalización y es contrario a los artículos 1o., párrafo quinto; 16, párrafo primero; 32 párrafos primero y segundo y 133 de la Constitución General de la República.

En efecto, el artículo 1o. de la Ley Fundamental prohíbe toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, la condición social o de salud, la religión y cualquier otro motivo que atente contra la dignidad humana y tenga por efecto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas. Por otra parte, el artículo 16 constitucional impone a las autoridades la obligación de fundar y motivar sus actos lo cual, tratándose de autoridades legislativas, se traduce en que deben actuar dentro de los límites que la propia Constitución les confiere y que las normas que se emitan se refieran a relaciones sociales que reclaman ser jurídicamente reguladas.

El artículo 32 constitucional determina que la ley debe regular el ejercicio de los derechos que la legislación nacional otorga a quienes tengan otra nacionalidad y debe evitar conflictos por doble nacionalidad. De este último precepto también se advierte que el ejercicio de los cargos y funciones para los cuales, por disposición constitucional, se requiera ser mexicano por nacimiento se reserva a quienes tengan esa calidad, siempre que no adquieran otra nacionalidad. Esta reserva también es aplicable a los casos que se señalen en las leyes que emita el Congreso de la Unión.

Sentado lo anterior, debe decirse que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la Acción de Inconstitucionalidad 48/2009, sostuvo que el verdadero sentido del derecho a la igualdad es colocar a los particulares en condiciones de poder acceder a los derechos reconocidos constitucionalmente, lo que implica eliminar situaciones de desigualdad manifiesta. Esto no significa que todos los individuos deben ser tratados siempre y en todo momento de la misma manera, sino que deben tener la seguridad de que no soportarán un perjuicio o se privarán de un beneficio de forma desigual e injustificada.

En congruencia con lo anterior, los congresos tienen la prohibición constitucional de emitir normas discriminatorias, es decir, disposiciones que sitúen en franca desventaja a un grupo de individuos respecto de otro o que menoscaben derechos otorgados por la Constitución General, salvo que el trato diferenciado constituya una acción positiva cuya finalidad sea compensar situaciones desventajosas.

Del criterio sustentado por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de rubro: "IGUALDAD. CRITERIOS PARA DETERMINAR SI EL LEGISLADOR RESPETA ESE PRINCIPIO CONSTITUCIONAL", se aprecia que aquél puede establecer diferencias entre los gobernados, sin embargo, éstas no pueden ser arbitrarias sino que deben estar justificadas de acuerdo con un examen que debe comprender los siguientes elementos:

- a) El trato diferenciado debe perseguir una finalidad objetiva y constitucionalmente válida.
- b) La distinción debe ser racional, es decir, debe existir una relación factible entre la medida clasificatoria y el fin que pretende obtenerse.
- c) La medida debe ser proporcional, esto es, debe ser acorde con la finalidad pretendida y con los bienes o derechos constitucionales que se verán afectados. Así, no pueden válidamente adoptarse medidas que impliquen una afectación desmedida o innecesaria a otros bienes y derechos.
- d) Debe valorarse la factibilidad de la norma.

De la exposición de motivos relativa a la reforma a los artículos 30 y 32 constitucionales que se publicó en el Diario Oficial de la Federación de veinte de marzo de mil novecientos noventa y siete, se desprende que:

- Se establece la transmisión de la nacionalidad a los hijos que nazcan en el exterior pero que sean hijos de mexicanos por nacimiento o por naturalización.
- Los cargos establecidos en la propia Constitución y en otras leyes del Congreso de la Unión, que de alguna manera puedan poner en riesgo la soberanía y lealtad nacionales, se reservan de manera exclusiva a mexicanos por nacimiento que no adquieran otra nacionalidad.

La libertad de configuración legislativa que se otorga al Congreso de la Unión para establecer en leyes los cargos que únicamente podrán ser ocupados por mexicanos por nacimiento que no adquieran otra nacionalidad no es irrestricta en tanto que debe estar en función de los cargos de que se trata; es decir, la exigencia de la reserva debe ser racional y estar dirigida a obtener los fines previstos en el artículo 32 constitucional. Si estas finalidades no se cumplen entonces la reserva será inconstitucional al colocar a los mexicanos por naturalización en una situación de discriminación.

Cabe precisar que si la facultad de emitir leyes en las que se haga la reserva de que se trata se confirió exclusivamente al Congreso de la Unión, es inconcuso que las legislaturas locales carecen de facultades para señalar cargos y funciones en los que se requiera ser mexicano por nacimiento sin ostentar otra nacionalidad.

En congruencia con lo anterior, es claro que el Congreso del Estado de Campeche, al emitir el artículo 99, Apartado A, fracción I, de la Ley de Seguridad Pública del Estado y fijar dentro de los requisitos para ingresar y permanecer en las instituciones policiales el relativo a que se necesita ser mexicano por nacimiento sin ostentar otra nacionalidad, excedió sus facultades y vulneró los derechos humanos previstos en los artículos 1o., 16, 32 y 133 constitucionales. Lo anterior, pues fijó una reserva que únicamente puede establecerse por el Congreso de la Unión.

QUINTO. El Gobernador del Estado de Campeche, por conducto del Consejero Jurídico, al rendir su informe manifestó:

Se actualiza la causa de improcedencia prevista en la fracción VIII del artículo 19 de la ley reglamentaria de la materia en relación con el artículo 105 constitucional. Lo anterior, porque en el caso "es inexistente la contradicción entre la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el artículo 99, apartado A, fracción I, de la Ley de Seguridad Pública del Estado de Campeche".

El Gobernador del Estado sancionó y ordenó publicar el Decreto 132 que contiene la Ley de Seguridad Pública de dicha entidad federativa por ser el resultado de un proceso legislativo que se ajustó a derecho. Además, dicho funcionario está obligado a publicar las disposiciones administrativas de carácter general según el artículo 15 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado.

Por otra parte, la Ley de Seguridad Pública del Estado de Campeche tiene su fundamento en la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, la que a su vez deriva del artículo 21 de la Constitución General. Dicha ley general sirvió de plataforma para que el congreso local emitiera la ley que contiene el precepto cuya constitucionalidad se impugna. Es importante destacar que dicha ley general incide en todos los órdenes de gobierno y la Ley de Seguridad Pública del Estado de Campeche, concretamente el precepto cuestionado, se ajusta a esa ley marco. Tan es así, que un análisis comparativo entre dichas leyes revela que en ambas se establece como requisito de ingreso y permanencia en las instituciones policiales el relativo a ser mexicano por nacimiento sin ostentar otra nacionalidad.

No pasa inadvertido que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la Acción de Inconstitucionalidad 48/2009, declaró la invalidez de algunos preceptos de la Ley de la Policía Federal y de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República al estimar que resultaban violatorios del artículo 1o. de la Constitución General al considerar que las porciones normativas “por nacimiento” y “sin tener otra nacionalidad” que se exigían para ser policía discriminaban a los mexicanos por naturalización.

Al respecto, debe decirse que el objeto de la Ley General de Seguridad Pública, cuyos artículos se reproducen en la Ley de Seguridad Pública del Estado de Campeche, difiere de los propósitos de la Ley de la Policía Federal y de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República. Aunado a lo anterior, la sentencia que se dictó en la referida acción de inconstitucionalidad carece de efectos generales.

SEXTO. El Congreso del Estado de Campeche, a través del Presidente de la Gran Comisión, rindió informe en el que expresó lo siguiente:

El artículo 99, Apartado A, fracción I, de la Ley de Seguridad Pública de la mencionada entidad federativa, conforme al cual para ingresar y permanecer en las instituciones policiales se requiere ser mexicano por nacimiento sin ostentar otra nacionalidad, no es violatorio de derechos humanos. Lo anterior, porque se trata de un requisito que está dirigido a asegurar que quienes ocupen cargos en dichas instituciones tengan el perfil idóneo.

Por otra parte, el Congreso del Estado de Campeche está legitimado para legislar en materia de seguridad pública en términos de los artículos 21 de la Constitución General y 54, fracción IV, de la Constitución local. En efecto, del primero de los referidos preceptos se desprende que el Sistema Nacional de Seguridad Pública se conformará por el Ministerio Público y las instituciones policiales de los tres órdenes de gobierno y deberá sentar las bases para coordinar los procesos de selección, ingreso y permanencia de los integrantes de los cuerpos de seguridad pública. Estos aspectos serán competencia de la Federación, los Estados y los municipios en el ámbito de sus respectivas atribuciones.

En congruencia con lo anterior, fue válido que el Congreso del Estado de Campeche, en ejercicio de las facultades concurrentes que tiene en materia de seguridad pública, emitiera la disposición cuya constitucionalidad se impugna, la cual coincide con el texto del artículo 88 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública expedida por el Congreso de la Unión.

La Ley de Seguridad Pública del Estado de Campeche se emitió tomando como referencia la mencionada ley general la cual, por su propia naturaleza, incide en todos los órdenes de gobierno. Siendo así, es claro que el legislador local, al emitir el precepto controvertido, recogió “el espíritu que guió al legislador federal al momento de dictar la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública.”

SÉPTIMO. Debe desestimarse la causa de improcedencia aducida por el Gobernador del Estado de Campeche.

Según la referida autoridad se actualiza la causa de improcedencia prevista en la fracción VIII del artículo 19 de la ley reglamentaria de la materia en relación con el artículo 105 constitucional. Lo anterior, porque en el caso “es inexistente la contradicción entre la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el artículo 99, apartado A, fracción I, de la Ley de Seguridad Pública del Estado de Campeche.”

El argumento anterior debe desestimarse toda vez que para determinar si el artículo mencionado en la parte final del párrafo anterior es o no contrario a la Constitución General, necesariamente debe hacerse un análisis de fondo dado que tienen que desentrañarse sus alcances y verificar si contraviene algún postulado contenido en la propia Constitución. Siendo así, es claro que la causa de improcedencia aducida está estrechamente vinculada con el fondo del asunto, por lo que cobra vigencia la jurisprudencia con número de registro 181395, sustentada por este Tribunal Pleno, visible en la página 865, del Tomo XIX, correspondiente al mes de junio de dos mil cuatro, de la Novena Época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta que dice:

“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE. La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que las causales de improcedencia propuestas en los juicios de amparo deben ser claras e inobjetables, de lo que se desprende que si en una acción de inconstitucionalidad se hace valer una causal que involucra una argumentación íntimamente relacionada con el fondo del negocio, debe desestimarse y, de no operar otro motivo de improcedencia estudiar los conceptos de invalidez.”

Dado que no se hizo valer alguna otra causa de improcedencia ni este Alto Tribunal advierte que se actualice alguna, lo que procede es estudiar el fondo del asunto.

OCTAVO. Es fundado uno de los conceptos de invalidez planteado por la Procuradora General de la República.

Aduce aquélla que este Alto Tribunal, al resolver la Acción de Inconstitucionalidad 48/2009, sostuvo que aun cuando el legislador puede establecer diferencias entre los gobernados, lo cierto es que éstas no pueden ser arbitrarias sino que deben estar justificadas razonablemente y, además, deben cumplir de manera proporcional con la finalidad pretendida. Agrega dicha funcionaria que en el caso, el artículo 99, Apartado A, fracción I, de la Ley de Seguridad Pública del Estado de Campeche es inconstitucional porque establece un trato diferenciado que no está constitucionalmente justificado, de manera que es violatorio del artículo 1o. de la Constitución General.

El concepto de invalidez antes sintetizado es fundado. El artículo 99, Apartado A, fracción I, de la Ley de Seguridad Pública del Estado de Campeche dispone:

“Artículo 99. La permanencia es el resultado del cumplimiento constante de los requisitos establecidos en la presente Ley para continuar en el servicio activo de las instituciones policiales. Son requisitos de ingreso y permanencia en las instituciones policiales, los siguientes:

A. De Ingreso:

- I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles, sin ostentar otra nacionalidad;”***

De la disposición transcrita se desprende que para ingresar a las instituciones policiales se requiere ser mexicano por nacimiento sin que se tenga otra nacionalidad.

En relación con lo anterior, el artículo 32 de la Constitución General dispone:

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

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

En tiempo de paz, ningún extranjero podrá servir en el Ejército, ni en las fuerzas de policía o seguridad pública. Para pertenecer al activo del Ejército en tiempo de paz y al de la Armada o al de la Fuerza Aérea en todo momento, o desempeñar cualquier cargo o comisión en ellos, se requiere ser mexicano por nacimiento.

Esta misma calidad será indispensable en capitanes, pilotos, patrones, maquinistas, mecánicos y, de una manera general, para todo el personal que tripule cualquier embarcación o aeronave que se ampare con la bandera o insignia mercante mexicana. Será también necesaria para desempeñar los cargos de capitán de puerto y todos los servicios de practica y comandante de aeródromo.

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.”

La disposición constitucional transcrita establece, entre otras cuestiones, que existen diversos cargos y funciones para cuyo ejercicio se requiere ser mexicano por nacimiento y no adquirir otra nacionalidad. Cabe precisar que los cargos y funciones que se reservan a los mexicanos por nacimiento que no tengan otra nacionalidad se encuentran establecidos en la propia Ley Fundamental.

El texto de la citada disposición fue producto de la reforma a los artículos 30, 32 y 37 de la Ley Fundamental que se publicó en el Diario Oficial de la Federación de veinte de marzo de mil novecientos noventa y siete. Dada la importancia que dicha reforma tiene para la solución del presente asunto, conviene citar algunos de los documentos con los que aquélla se integró:

“EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

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

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

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

Cabe destacar que es una característica del migrante mexicano, mantener vivo el apego a sus raíces, su cultura, sus valores y tradiciones nacionales. Además de la restricción constitucional vigente de pérdida de la nacionalidad, ese mismo apego les conduce a que no busquen la adopción de otra nacionalidad, aunque así lo aconsejen sus intereses, ya sean laborales, ciudadanos, de bienestar familiar o de otra índole en el país donde residen. Se daría así con esta reforma un importante estímulo para quienes han vivido en el exterior, toda vez que se eliminarían los obstáculos jurídicos para que después de haber emigrado puedan repatriarse a nuestro país.

(...)

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

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

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

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

De igual manera, se agrega un nuevo párrafo, en el artículo 32, para que aquellos mexicanos por nacimiento, que posean otra nacionalidad, al ejercer sus derechos y cumplir sus obligaciones derivados de la legislación mexicana, siempre sean considerados como mexicanos, por lo que, para el ejercicio de esos derechos y el cumplimiento de sus obligaciones, deberán sujetarse a las condiciones que establezcan las leyes nacionales.

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

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

(...)"

"DICTAMEN CÁMARA DE ORIGEN (SENADORES)

(...) A continuación se da cuenta de los razonamientos generales y específicos que llevaron a estas comisiones unidas a proponer la aprobación de estas modificaciones legislativas.

VALORACIÓN GENERAL

La nacionalidad, el sentimiento de pertenencia, la lealtad a instituciones, a símbolos, a tradiciones y a una cultura, no se agotan en una demarcación geográfica.

Hecho jurídico y político, la nacionalidad es también una expresión espiritual que va más allá de los límites impuestos por las fronteras y las normas. La nacionalidad, la convicción de compartir el destino de un agregado humano, de fortalecerlo, de hacerlo crecer, no puede ser limitada o constreñida por el espacio en que se desenvuelva la vida y menos aún en la realidad de un mundo cada vez más globalizado, que admite el flujo permanente no sólo de bienes y capitales sino también de personas.

Resultado de un largo devenir histórico, el proceso migratorio de México tiene una importancia central en el desarrollo de nuestro país. Alentado por fenómenos económicos y desequilibrios en el desarrollo, los mexicanos que emigran, conforman ya un hecho social que ha sido objeto de estudio y de reflexión. Sus condiciones de vida, sus derechos, su desenvolvimiento como minoría en otros países, preocupan a la sociedad mexicana, que está convencida de la necesidad de dar la más amplia protección a quienes han tenido que salir de nuestras fronteras y que sin embargo mantienen la convicción de ser mexicanos.

(...)

Las comisiones unidas expresamos nuestra coincidencia con la iniciativa enviada por el Ejecutivo, que propone eliminar las trabas jurídicas para que un mexicano pueda acceder a la nacionalidad del país en el cual está residiendo, sin perder su nacionalidad original y conservando algunas de sus prerrogativas. De esta manera, se cumple con una demanda y anhelo de muchos mexicanos en el extranjero y de sus familias en nuestro territorio, para lograr que la residencia en otro país y la conservación de la nacionalidad mexicana, no sean un factor que limite su desarrollo en el exterior ni los separe de sus raíces nacionales.

(...)

La nacionalidad, sus raíces sociales y sus consecuencias jurídicas.

El concepto de nación implica a un grupo de individuos que tienen una historia común y que comparten un proyecto de desarrollo para el futuro. Al referirnos a esos grandes grupos sociales, podemos emplear la palabra nación, si ellos mantienen una continuidad histórica, si han existido como un todo orgánico fácil de distinguir de los demás; si poseen modalidades o particularidades que les son inherentes y si, a través del tiempo, se pueden seguir los desarrollos específicos de su existencia.

Pueden estos grupos sociales tener diversidad de razas, de religiones, de idiomas, pero si se hallan unidos por el pasado, solidarizados en el presente y proyectados al futuro en una acción común, constituyen naciones, es decir, tienen una personalidad y en consecuencia su propia nacionalidad.

La nacionalidad también es el lazo jurídico que une a los individuos con el Estado y que los hace sujetos del mismo, siendo entonces la base de unión entre el individuo y una determinada organización jurídica. El hecho de la nacionalidad pertenece tanto a la esfera pública como a la privada, desde el momento que otorga derechos políticos y contempla todos los demás derechos y obligaciones que pueda tener el hombre.

Los hombres pueden adoptar diversos medios para la consecución de sus objetivos comunes, entre los cuales se halla precisamente el Estado, a través de su orden jurídico y de las diversas abstracciones necesarias para la aplicación de dicho orden a los hechos concretos.

Para que el concepto de nacionalidad adquiera consecuencias jurídicas, es preciso que sea condición o resultante de las normas de derecho que tienen como centro de producción al Estado. El orden jurídico hace de la nacionalidad un determinado estatus del cual resulta un condicionamiento a ciertos deberes y un goce de ciertos derechos.

Irrenunciabilidad de la nacionalidad mexicana.

La propuesta contenida en esta iniciativa, más que fomentar la doble nacionalidad, propone establecer que la nacionalidad mexicana no se puede perder.

(...)

En el Plan Nacional de Desarrollo, 1995-2000, claramente se sostiene en relación con este tema que: 'La situación de millones de mexicanos en el exterior...exige no sólo reforzar la protección consular sino facilitar la mejor defensa de sus derechos.' Concluye, además, que: 'La Nación mexicana rebasa el territorio que contienen sus fronteras. Por eso, un elemento esencial del programa nación mexicana será promover las reformas constitucionales y legales para que los mexicanos preserven su nacionalidad, independientemente de la ciudadanía o la residencia que hayan adoptado.'

(...)

DE LAS MODIFICACIONES A LA INICIATIVA

(...)

III. La imposibilidad de perder la nacionalidad mexicana que propone la iniciativa, conlleva la necesidad no sólo de prever los posibles conflictos jurídicos derivados de la doble nacionalidad, sino de evitarlos.

La doble o múltiple nacionalidad puede originar conflictos de orden económico, jurisdiccionales, políticos, incluso de lealtades de los individuos que tienen esa circunstancia.

Hay dos formas de tratar los conflictos derivados de la doble o múltiple nacionalidad: La internacional, a través de la celebración de tratados internacionales, bien bilaterales o multilaterales, y la nacional, mediante disposiciones idóneas en el derecho interno de cada país.

(...)

En el ejercicio de derechos políticos nos encontramos con el problema para votar u ocupar puestos públicos, ya que no sería lógico que ocupe puestos públicos en más de un país; en cuanto al ejercicio de profesiones o actividades reservados a los nacionales y en su caso, la adquisición de derechos inmobiliarios sin

las restricciones establecidas para los extranjeros se deberá definir el papel de las personas que cuenten con la doble nacionalidad (...) Es necesario que las circunstancias arriba señaladas estén previstas, mediante disposiciones idóneas en las leyes secundarias de la materia. Es por ello, que estas comisiones unidas han propuesto un añadido a la parte final del primer párrafo del artículo 32, que diga 'La ley...establecerá normas para evitar conflictos por doble nacionalidad.'

(...)"

"DICTAMEN CÁMARA REVISORA (DIPUTADOS)

(...) CONSIDERANDO

I. Estas reformas constitucionales, que se realizan en ejercicio de la facultad soberana del Estado mexicano tanto de identificar y fijar quiénes son sus nacionales, como de establecer los supuestos legales que permitan preservar la nacionalidad mexicana, tienen como principal objetivo establecer la no pérdida de la nacionalidad mexicana por nacimiento, independientemente de que se adopte otra nacionalidad, ciudadanía o residencia, salvo en circunstancias excepcionales aplicables exclusivamente a personas naturalizadas mexicanas, siempre con la intervención del Poder Judicial, por lo que desaparecen las causales de pérdida de la nacionalidad mexicana por nacimiento señaladas en el inciso A del artículo 37 constitucional.

(...)

II. La presente reforma no pretende crear nuevos mexicanos, sino reconocer la no pérdida de la nacionalidad mexicana de aquellos a quienes por nacimiento, les corresponde el goce de este derecho. Por eso, se mantienen y se fortalecen tanto en el artículo 30 relativo a los extranjeros que contraen matrimonio con mexicanos, como en el artículo 37 relativo a la pérdida de la nacionalidad, criterios específicos para asegurar que los mexicanos por naturalización acrediten plenamente un vínculo efectivo con el país y una voluntad real de ser mexicanos. De igual manera, se agrega un nuevo párrafo en el artículo 37 para que aquellos mexicanos por nacimiento que adquieran otra nacionalidad, al ejercer sus derechos derivados de la legislación mexicana, siempre sean considerados como mexicanos, por lo que, para el ejercicio de esos derechos, deberán sujetarse a las condiciones que establezcan las leyes nacionales. Esta disposición tiene por objeto dejar en claro que aquellos mexicanos que se hayan naturalizado ciudadanos de otro país no podrán invocar la protección diplomática de gobierno extranjero, salvaguardando así otras disposiciones constitucionales, tales como la relativa a la doctrina Calvo.

III. Es igualmente significativo destacar que la reforma del artículo 32 resulta fundamental, a efecto de que las leyes correspondientes cuiden que no se produzcan conflictos de intereses o dudas en su identidad como mexicanos que pudieran estar en las condiciones que estas reformas propiciarán en quienes, siendo mexicanos que adoptaron otra nacionalidad, tengan la posibilidad de desempeñar funciones públicas en este país. De ahí, la conveniencia de que aquel precepto ordene que 'la ley regulará el ejercicio de los derechos que la legislación mexicana otorga a los mexicanos que posean otra nacionalidad y establecerá normas para evitar conflictos por doble nacionalidad', así como que 'el ejercicio de los cargos y funciones para los cuales, por disposición de la presente Constitución, se requiera ser mexicano por nacimiento, se reserva a quienes tengan esa calidad y no adquieran otra nacionalidad', texto al que se agrega que la misma reserva 'será aplicable a los casos que así lo señalan otras leyes del Congreso de la Unión.'

IV. En el marco de estas reformas, es importante considerar que las fuerzas armadas por norma constitucional y legal tienen como misión principal garantizar la integridad, independencia y soberanía de la nación, por lo que el desempeño de los cargos y comisiones dentro de las mismas, exige que sus integrantes posean ante todo una incuestionable lealtad y patriotismo hacia México, libres de cualquier posibilidad de

vínculo moral o jurídico hacia otros países, así como contar con una sumisión, obediencia y fidelidad incondicional hacia nuestro país. Dicho requisito se extiende también al personal que tripule embarcaciones y aeronaves mercantes, mismas que en los términos del derecho nacional e internacional, están consideradas como extensiones del suelo mexicano, donde se ejercen actos de soberanía, lo que exige del mismo lealtad, patriotismo, sumisión, obediencia y fidelidad incuestionables e incondicionales. Este requisito se considera también indispensable para la operación de puertos, aeródromos, servicios de practica y funciones de agente aduanal referidos en el artículo 32 constitucional. (...)

De la anterior transcripción se desprende, para lo que al caso interesa, que tanto en la exposición de motivos de la iniciativa presentada por el titular del Poder Ejecutivo federal, como en los dictámenes emitidos por las Cámaras del Congreso de la Unión, se estableció que la nacionalidad es una condición que al trascender la esfera privada puede originar conflictos económicos, políticos, jurisdiccionales y de lealtades. Por ello, se destacó la importancia de fijar criterios tendentes a asegurar no únicamente que los mexicanos por naturalización acrediten plenamente un vínculo efectivo con el país y “una voluntad real de ser mexicanos”, sino a garantizar que en el ejercicio de cargos y funciones correspondientes a áreas estratégicas o prioritarias del Estado Mexicano “que por su naturaleza sustentan el fortalecimiento de la identidad y soberanía nacionales”, los titulares estén libres de cualquier posibilidad de vínculo jurídico o sumisión a otros países de manera que no pueda ponerse en riesgo la soberanía y lealtades nacionales.

En relación con el segundo de los aspectos mencionados, el criterio que se adoptó para asegurar que los titulares de cargos en áreas estratégicas o prioritarias estén libres de cualquier posibilidad de vínculo jurídico o sumisión a un Estado extranjero, fue el relativo a fijar una reserva consistente en ser mexicano por nacimiento y no adquirir otra nacionalidad. Al respecto, este Alto Tribunal, al resolver la Acción de Inconstitucionalidad 48/2009, determinó que la facultad de dicho congreso para establecer en leyes la referida reserva no es irrestricta sino que encuentra su límite en que los cargos y funciones correspondientes sean estratégicos y prioritarios. En efecto, en la sentencia correspondiente se sostuvo:

“Por todo lo anteriormente señalado, se concluye, entonces, que es la Norma Fundamental la que expresamente contiene reserva explícita de ciertos cargos y funciones para mexicanos por nacimiento y que no adquieran otra nacionalidad, señalando en diversos preceptos aquellos que por corresponder a la titularidad de los Poderes de la Unión, o bien, a ámbitos que inciden en la estructura básica estatal o en aspectos relativos a la soberanía nacional o a la defensa de ésta, se limitan a quienes tengan aquella calidad y, de ahí, mandata que el Congreso de la Unión pueda establecer algunos otros a los que aplique tal reserva, pero esta libertad de configuración legislativa no es irrestricta, sino que encuentra su límite en que tales cargos o funciones deberán guardar también esa vinculación o finalidad, para que sea constitucionalmente válida dicha distinción.”

Ahora bien, en relación con los cargos en los que la Ley Fundamental establece dicha reserva conviene citar en lo conducente los artículos 55, 58, 82, 91, 95, 99, 100, 102, 116 y 122:

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

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

Artículo 58. Para ser senador se requieren los mismos requisitos que para ser diputado, excepto el de la edad, que será la de 25 años cumplidos el día de la elección.”

“Artículo 82. Para ser Presidente se requiere:

I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno goce de sus derechos, hijo de padre o madre mexicanos y haber residido en el país al menos durante veinte años;”

“Artículo 91. Para ser secretario del Despacho se requiere: ser ciudadano mexicano por nacimiento, estar en ejercicio de sus derechos y tener treinta años cumplidos.”

“Artículo 95. Para ser electo ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se necesita:

I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles.”

“Artículo 99. El Tribunal Electoral será, con excepción de lo dispuesto en la fracción II del artículo 105 de esta Constitución, la máxima autoridad jurisdiccional en la materia y órgano especializado del Poder Judicial de la Federación.

(. . .)

Los Magistrados Electorales que integren la Sala Superior deberán satisfacer los requisitos que establezca la ley, que no podrán ser menores a los que se exigen para ser Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y durarán en su encargo nueve años improrrogables. Las renunciaciones, ausencias y licencias de los Magistrados Electorales de la Sala Superior serán tramitadas, cubiertas y otorgadas por dicha Sala, según corresponda, en los términos del artículo 98 de esta Constitución.”

“Artículo 100. El Consejo de la Judicatura Federal será un órgano del Poder Judicial de la Federación con independencia técnica, de gestión y para emitir sus resoluciones.

(. . .)

Todos los Consejeros deberán reunir los requisitos señalados en el artículo 95 de esta Constitución y ser personas que se hayan distinguido por su capacidad profesional y administrativa, honestidad y honorabilidad en el ejercicio de sus actividades, en el caso de los designados por la Suprema Corte, deberán gozar, además con reconocimiento en el ámbito judicial.”

“Artículo 102.

A. La ley organizará el Ministerio Público de la Federación, cuyos funcionarios serán nombrados y removidos por el Ejecutivo, de acuerdo con la ley respectiva. El Ministerio Público de la Federación estará presidido por un Procurador General de la República, designado por el Titular del Ejecutivo Federal con ratificación del Senado o, en sus recesos, de la Comisión Permanente. Para ser Procurador se requiere: ser ciudadano mexicano por nacimiento; tener cuando menos treinta y cinco años cumplidos el día de la designación; contar, con antigüedad mínima de diez años, con título profesional de licenciado en derecho; gozar de buena reputación, y no haber sido condenado por delito doloso. El procurador podrá ser removido libremente por el Ejecutivo.”

“Artículo 116. El poder público de los estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un solo individuo.

Los poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas:

(. . .)

Sólo podrá ser gobernador constitucional de un Estado un ciudadano mexicano por nacimiento y nativo de él, o con residencia efectiva no menor de cinco años inmediatamente anteriores al día de los comicios, y tener 30 años cumplidos el día de la elección, o menos, si así lo establece la Constitución Política de la Entidad Federativa.”

“Artículo 122. Definida por el artículo 44 de este ordenamiento la naturaleza jurídica del Distrito Federal, su gobierno está a cargo de los Poderes Federales y de los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local, en los términos de este artículo.

(. . .)

C. El Estatuto de Gobierno del Distrito Federal se sujetará a las siguientes bases:

BASE PRIMERA. Respecto a la Asamblea Legislativa:

(. . .)

II. Los requisitos para ser diputado a la Asamblea no podrán ser menores a los que se exigen para ser diputado federal. Serán aplicables a la Asamblea Legislativa y a sus miembros en lo que sean compatibles, las disposiciones contenidas en los artículos 51, 59, 61, 62, 64 y 77, fracción IV de esta Constitución;

(. . .)

BASE SEGUNDA. Respecto al Jefe de Gobierno del Distrito Federal:

I. Ejercerá su encargo, que durará seis años, a partir del día 5 de diciembre del año de la elección, la cual se llevará a cabo conforme a lo que establezca la legislación electoral.

Para ser Jefe de Gobierno del Distrito Federal deberán reunirse los requisitos que establezca el Estatuto de Gobierno, entre los que deberán estar: ser ciudadano mexicano por nacimiento en pleno goce de sus derechos con una residencia efectiva de tres años inmediatamente anteriores al día de la elección si es originario del Distrito Federal o de cinco años ininterrumpidos para los nacidos en otra entidad; tener cuando menos treinta años cumplidos al día de la elección, y no haber desempeñado anteriormente el cargo de Jefe de Gobierno del Distrito Federal con cualquier carácter. La residencia no se interrumpe por el desempeño de cargos públicos de la Federación en otro ámbito territorial.

(. . .)

BASE CUARTA. Respecto al Tribunal Superior de Justicia y los demás órganos judiciales del fuero común:

I. Para ser magistrado del Tribunal Superior se deberán reunir los mismos requisitos que esta Constitución exige para los ministros de la Suprema Corte de Justicia; se requerirá, además, haberse distinguido en el ejercicio profesional o en el ramo judicial, preferentemente en el Distrito Federal. El Tribunal Superior de Justicia se integrará con el número de magistrados que señale la ley orgánica respectiva."

Como se ve, la Constitución General de manera destacada fija la reserva de que se trata para diversos cargos tanto a nivel federal como local (de las entidades federativas y del Distrito Federal). Respecto de los cargos locales la mencionada reserva se fija para los que inciden en la estructura básica estatal y que, por su propia naturaleza, están vinculados directamente con la soberanía nacional. En efecto, dicha reserva se establece para los titulares de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial locales (artículos 116 y 122 constitucionales), es decir, para quienes ostentan los cargos que integran los poderes públicos locales.

Ahora bien, este Tribunal Pleno, al resolver la acción de inconstitucionalidad 48/2009 (a la que antes se hizo alusión), de manera destacada sostuvo que la facultad del Congreso de la Unión para establecer en leyes la reserva de que se trata no es irrestricta sino "que encuentra su límite en que tales cargos o funciones deberán guardar también esa vinculación o finalidad, para que sea constitucionalmente válida" la distinción. Dicho en otro giro, la facultad de establecer esa reserva encuentra su límite en que los cargos y funciones correspondientes sean estratégicos y prioritarios de modo que estén estrechamente vinculados con la soberanía y seguridad nacional. En congruencia con lo anterior, es válido afirmar que únicamente la insatisfacción de este último requisito constituirá una exigencia arbitraria, pues situaría a los mexicanos por naturalización en una injustificada desventaja respecto de los mexicanos por nacimiento, es decir, actualizaría una discriminación por origen nacional, situación que se encuentra prohibida por el artículo 1o. constitucional.

En congruencia con lo anterior, en el referido asunto este Tribunal Pleno declaró válidas algunas normas contenidas en leyes expedidas por el Congreso de la Unión en las que se estableció la mencionada reserva al considerar que estaba justificada en la medida en que se fijó para cargos importantes vinculados con la seguridad nacional. Asimismo, declaró la invalidez de otras normas al considerar que tal reserva constituía una exigencia injustificable en tanto que no guardaba proporción con la trascendencia del cargo.

El análisis de la sentencia que se emitió en dicha acción de inconstitucionalidad revela que el parámetro para determinar la validez o invalidez de las normas correspondientes se aplicó en relación con cada uno de los cargos previstos en éstas. Así, por ejemplo, se consideró inválido que la reserva de que se trata se exigiera para ser policía federal y, en cambio, se estimó válido que se fijara para ser Subprocurador General de la República.

Si lo sostenido en la acción de inconstitucionalidad 48/2009 se aplica en el presente caso se llega a la conclusión relativa a que el artículo 99 de la Ley de Seguridad Pública del Estado de Campeche, en la porción normativa cuestionada, es inválido en la medida en que no hace distinción alguna respecto de los cargos a los que debe aplicarse la reserva de que se trata, en tanto que la impone como requisito para ingresar a las instituciones policiales. En efecto, dicho precepto en lo que interesa dispone:

“Artículo 99. La permanencia es el resultado del cumplimiento constante de los requisitos establecidos en la presente Ley para continuar en el servicio activo de las instituciones policiales. Son requisitos de ingreso y permanencia en las instituciones policiales, los siguientes:

A. De Ingreso:

I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles, sin ostentar otra nacionalidad;

(...)”

Como se ve, la mencionada reserva se establece como requisito que necesariamente debe cumplirse para ingresar a las instituciones policiales del Estado de Campeche. Esto determina que con independencia de las funciones que vayan a realizarse (las cuales podrían no tener relación directa o inmediata con aspectos que pongan en riesgo la soberanía y seguridad nacional) o el cargo que vaya a ocuparse, es necesario satisfacer tal reserva. Así, ésta debe cumplirse pese a que constituya una exigencia desproporcionada al imponerse para cargos que aun cuando se relacionen con aspectos de policía no se vinculen con tareas que puedan poner en riesgo la soberanía y seguridad nacional.

Las consideraciones antes expuestas conducen a la conclusión relativa a que el artículo 99 de la Ley de Seguridad Pública del Estado de Campeche, al establecer la reserva de que se trata, contraviene lo dispuesto en el artículo 32 constitucional, cuestión que obliga a declarar la invalidez de dicho precepto legal en las porciones normativas que dicen: “por nacimiento” y “sin ostentar otra nacionalidad.” Cabe precisar que, como consecuencia de lo antes expuesto, es dable afirmar que el citado precepto legal también resulta contrario al principio de igualdad y no discriminación contenido en el artículo 1o. de la Constitución General. En efecto, tal y como se sostuvo en la acción de inconstitucionalidad 48/2009, si la exigencia consistente en que el cargo de policía pueda ser cubierto exclusivamente por quienes son mexicanos por nacimiento no resulta razonable, entonces carece de sentido la exigencia de que no tengan otra nacionalidad, máxime que con esta última exigencia se discrimina a los mexicanos por naturalización.

De acuerdo con lo anterior, lo que procede es declarar la invalidez del artículo 99, Apartado A, fracción I, de la Ley de Seguridad Pública del Estado de Campeche, en las porciones normativas que dicen: “por nacimiento” y “sin ostentar otra nacionalidad.” Esta determinación surtirá efectos a partir de la fecha de notificación de la presente sentencia al Congreso del Estado de Campeche, de conformidad con lo previsto en los artículos 41, fracción IV, y 73 de la ley reglamentaria de la materia que disponen:

“ARTÍCULO 41. Las sentencias deberán contener:

(...)

IV. Los alcances y efectos de la sentencia, fijando con precisión, en su caso, los órganos obligados a cumplirla, las normas generales o actos respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Cuando la sentencia declare la invalidez de una norma general, sus efectos deberán extenderse a todas aquellas normas cuya validez dependa de la propia norma invalidada; (...)”

“ARTÍCULO 73. Las sentencias se regirán por lo dispuesto en los artículos 41, 43, 44 y 45 de esta ley.”

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO. Es procedente y fundada la acción de inconstitucionalidad promovida por la Procuradora General de la República.

SEGUNDO. Se declara la invalidez del artículo 99, Apartado A, fracción I, de la Ley de Seguridad Pública del Estado de Campeche, en las porciones normativas que indican “por nacimiento” y “sin ostentar otra nacionalidad”, la que surtirá efectos a partir de la fecha de notificación al Congreso de dicha entidad federativa.

TERCERO. Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Campeche y en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

Notifíquese por medio de oficio a las partes y, en su oportunidad, archívese el expediente.

Así lo resolvió el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

En relación con el pronunciamiento de procedencia del punto resolutive Primero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y Presidente Silva Meza.

En relación con el punto resolutive Segundo:

Se aprobó por mayoría de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Zaldívar Lelo de Larrea, en contra de las consideraciones; Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y Presidente Silva Meza. El señor Ministro Franco González Salas votó en contra.

Los señores Ministros Zaldívar Lelo de Larrea y Valls Hernández reservaron su derecho para formular voto concurrente. El señor Ministro Franco González Salas solicitó que una vez engrosado el asunto se le remita el expediente respectivo para formular, en su caso, voto particular.

Por mayoría de nueve votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y Presidente Silva Meza, se aprobaron las consideraciones que sustentan la determinación consistente en declarar la invalidez del artículo 99, Apartado A, fracción I, de la Ley de Seguridad Pública del Estado de Campeche, en las porciones normativas que indican “por nacimiento” y “sin ostentar otra nacionalidad”.

En relación con el punto resolutive Tercero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y Presidente Silva Meza.

El señor Ministro Presidente Juan N. Silva Meza declaró que el asunto se resolvió en los términos propuestos.

Firman los Ministros Presidente y Ponente, con el Secretario General de Acuerdos, que autoriza y da fe.

El Presidente, **Juan N. Silva Meza.**- Rúbrica.- El Ponente, **Luis María Aguilar Morales.**- Rúbrica.- El Secretario General de Acuerdos, **Rafael Coello Cetina.**- Rúbrica.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CERTIFICA: Que esta fotocopia constante de veinticuatro fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con su original que corresponde a la sentencia del treinta y uno de enero de dos mil trece, dictada por el Tribunal Pleno en la acción de inconstitucionalidad 22/2011, promovida por la Procuradora General de la República. Se certifica para su publicación en el Diario Oficial de la Federación. México, Distrito Federal, a veintidós de abril de dos mil trece.- Rúbrica.

VOTO CONCURRENTENTE QUE FORMULA EL MINISTRO SERGIO A. VALLS HERNÁNDEZ, EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 22/2011.

El Tribunal en Pleno, resolvió la acción de inconstitucionalidad 22/2011, por mayoría de votos, en el sentido de declarar la invalidez del artículo 99, apartado A, fracción I, de la Ley de Seguridad Pública del Estado de Campeche, en las porciones normativas que indican "por nacimiento" y "sin ostentar otra nacionalidad".

Comparto el sentido del proyecto, sin embargo, me aparto de las consideraciones sostenidas por la mayoría, para declarar la invalidez del precepto en cuestión, por las siguientes razones:

El artículo 32 de la Constitución Federal, expresamente señala diversos cargos y funciones para los cuales es requisito indispensable ser mexicano por nacimiento y no haber adquirido otra nacionalidad, estableciendo además que dicha reserva será aplicable, de igual forma, en los casos en que así lo señale el Congreso de la Unión en las leyes secundarias.

En ese sentido, es dable afirmar que el Congreso de la Unión tiene la facultad exclusiva de establecer los cargos para los cuales debe exigirse la nacionalidad mexicana, excluyendo de dicha posibilidad a los congresos locales.

Por su parte, el precepto 99 de la Ley de Seguridad Pública del Estado de Campeche, que en esta vía se impugnó, establece que la permanencia es el resultado del cumplimiento constante de los requisitos establecidos en la ley para continuar en el servicio activo de las instituciones policiales; y al efecto, señala como requisito de ingreso y permanencia en tales instituciones, ser ciudadano mexicano por nacimiento en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles, sin ostentar otra nacionalidad.

En ese orden de ideas, se advierte que la Legislatura estatal, se excedió en sus facultades al establecer en el artículo impugnado, como requisito para ingresar y permanecer en las instituciones policiales, ser mexicano por nacimiento y no ostentar otra nacionalidad, pues, del artículo 32 constitucional, así como de los documentos que integran su procedimiento de reforma, claramente se desprende que la facultad para establecer los requisitos a que se refiere el artículo impugnado, se encuentra reservada en exclusiva al Congreso de la Unión, como lo interpretó el Tribunal en Pleno al resolver la diversa acción de inconstitucionalidad 48/2009.

En dicho precedente, se determinó que el objeto del establecimiento de la reserva aludida, se vincula con la defensa de la soberanía e identidad nacional, por lo que, su establecimiento debe justificarse ineludiblemente, en la circunstancia de que el cargo o función de que se trate, implique actividades ligadas con áreas estratégicas o prioritarias del Estado, y que su ejercicio exija que los titulares de dichos cargos, se encuentren libres de todo vínculo o sumisión hacia otros países, situación que sólo compete regular al Congreso de la Unión, y no a las entidades federativas.

Por tanto, con independencia de la finalidad que pudieran llegar a tener las normas estatales que incorporen la reserva en comento, es in cuestionable que por disposición constitucional sólo el Congreso de la Unión se encuentra facultado para establecer dicha limitante cuando se trate de actividades estratégicas o prioritarias del **Estado mexicano**, en razón de la defensa de la **soberanía e identidad nacionales**. Así, es evidente que las facultades de las legislaturas locales para regular la materia de seguridad pública, no implican ni tienen esa justificación.

Ello, porque, no sería posible afirmar que, con el ejercicio de cargos en el ámbito local, puedan ponerse en riesgo los principios de soberanía e identidad nacional, pues su impacto se limita únicamente al ámbito estatal.

En ese orden de ideas, estimo que la razón primordial para declarar la invalidez de las porciones normativas impugnadas, es la imposibilidad del Congreso local para establecer la reserva en cuestión, al ser una facultad conferida únicamente al Congreso de la Unión; y, por ende, resulta innecesario determinar si la disposición emitida por el Congreso local se encuentra justificada o no, como se verificó en la citada acción de inconstitucionalidad 48/2009, pues, a diferencia del presente asunto, en aquélla sí se impugnaba una ley emanada del Congreso Federal.

Así pues, aun cuando la disposición impugnada llegara a superar el test de racionalidad necesario para determinar su validez constitucional, ineludiblemente tendría que declararse su inconstitucionalidad al haber sido expedida por un órgano legislativo que no se encuentra constitucionalmente facultado para ello.

Consideraciones que concuerdan con lo sostenido por el Pleno al resolver la acción de inconstitucionalidad 31/2011, en la que se impugnó precisamente una ley local, por establecer también la reserva en cuestión.

El Ministro, **Sergio A. Valls Hernández**.- Rúbrica.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CERTIFICA: Que esta fotocopia constante de tres fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con su original que corresponde al voto concurrente formulado por el señor Ministro Sergio A. Valls Hernández en la sentencia del treinta y uno de enero de dos mil trece, dictada por el Tribunal Pleno en la acción de inconstitucionalidad 22/2011, promovida por la Procuradora General de la República. Se certifica para su publicación en el Diario Oficial de la Federación.- México, Distrito Federal, a veintidós de abril de dos mil trece.- Rúbrica.