

PODER JUDICIAL

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION

SENTENCIA dictada por el Tribunal Pleno en la Acción de Inconstitucionalidad 20/2012, promovida por la Procuradora General de la República, así como los Votos Particular y Concurrentes formulados por los Ministros José Fernando Franco González Salas, Sergio A. Valls Hernández y Olga Sánchez Cordero de García Villegas, respectivamente.

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
20/2012.**

**PROMOVENTE: PROCURADORA GENERAL
DE LA REPÚBLICA.**

HIZO SUYO EL ASUNTO: MINISTRO LUIS MARÍA AGUILAR MORALES.

**MINISTRO PONENTE:
ALBERTO PÉREZ DAYÁN.**

**SECRETARIA:
GEORGINA LASO DE LA VEGA ROMERO.**

México, Distrito Federal. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al día **dos de julio de dos mil trece**.

VISTOS, y

RESULTANDO:

PRIMERO. Demanda. Por escrito presentado el treinta de enero de dos mil doce, en la Oficina de Certificación y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Marisela Morales Ibáñez, en su carácter de Procuradora General de la República, promovió acción de inconstitucionalidad en la que solicitó la invalidez del artículo 63, apartado A, fracción I, de la Ley del Sistema Estatal de Seguridad Pública del Estado de Baja California Sur, emitido y promulgado respectivamente por el Congreso y el Gobernador ambos del Estado de Baja California Sur.

SEGUNDO. Preceptos constitucionales que se estiman violados y conceptos de invalidez. La promovente señaló como preceptos violados los artículos 10., párrafo quinto, en relación con el 32, párrafo segundo, 16, párrafo primero y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y expuso los conceptos de invalidez en los que sucintamente, expresó lo siguiente:

1o. Violación al artículo 10., párrafo quinto, en relación con el numeral 32, párrafo segundo, ambos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El precepto impugnado establece los requisitos de ingreso y permanencia en el Servicio Profesional de Carrera de las instituciones policiales y de las de procuración de justicia, señalando, entre otras cuestiones, que únicamente podrán ingresar en él, los mexicanos por nacimiento.

Esto es contrario a los principios de igualdad y no discriminación contenidos en el artículo 10. constitucional, porque como lo ha establecido la Suprema Corte en diversos precedentes, el legislador podrá establecer clasificaciones o distinciones entre grupos o individuos, a fin de alcanzar un objetivo constitucionalmente válido; empero de no satisfacerse ese objetivo, entonces, y sólo con esa medida, sí podría constituirse en una exigencia arbitraria, que coloque a los mexicanos por naturalización en una situación de discriminación respecto de los mexicanos por nacimiento, concretamente, una discriminación de origen nacional, prohibida por el indicado precepto constitucional.

Además, el Congreso del Estado de Baja California Sur al señalar en el artículo que se combate la limitante de que sólo los mexicanos por nacimiento podrán ocupar los cargos de las instituciones policiales y de procuración de justicia (policías estatales, municipales, ministeriales, custodios, ministerios públicos y peritos), violenta el artículo 10., en relación con el numeral 32, ambos de la Carta Magna, al establecer una distinción discriminatoria, motivada por el origen nacional, respecto de los mexicanos por naturalización.

2o. Violación a los artículos 16 y 133 de la Constitución Federal.

Aduce la promovente que el numeral 16 constitucional, establece que los actos legislativos también están sujetos al mandamiento de fundamentación y motivación de todo acto de autoridad, en el caso, la norma impugnada al restringir el acceso de los mexicanos por naturalización al Servicio Profesional de Carrera de las instituciones policíacas y de procuración de justicia, viola los principios de igualdad y no discriminación y, por ende, conculca el principio de legalidad previsto en el precepto constitucional en cita.

Asimismo, señala que el artículo 63, apartado A, fracción I, de la Ley del Sistema Estatal de Seguridad Pública del Estado de Baja California Sur, transgrede el artículo 133 constitucional, el cual consagra el principio de supremacía, que impone la existencia de un orden jurídico creado y organizado por la misma Norma Suprema, al que deben sujetarse todos los órganos del Estado y todas las autoridades y funcionarios en el ejercicio de sus atribuciones, por ello si el numeral que se combate contradice lo dispuesto por el artículo 1o., en relación con el artículo 32, de la Constitución Federal, es incuestionable que se rompe la supremacía constitucional, porque la norma impugnada pretende ubicarse por encima de la misma Carta Magna.

TERCERO. Trámite. Mediante proveído de treinta y uno de enero de dos mil doce, el Presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la presente acción de inconstitucionalidad, a la que correspondió el número **20/2012** y, por razón de turno, designó como instructor al Ministro Guillermo I. Ortiz Mayagoitia.

Por acuerdo de primero de febrero de dos mil doce, el Ministro Instructor admitió la presente acción de inconstitucionalidad y ordenó dar vista los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Baja California Sur, para que rindieran sus respectivos informes.

CUARTO. Informes. En proveído de seis de marzo de dos mil doce, el Ministro Instructor tuvo al Poder Legislativo del Estado de Baja California Sur, rindiendo el informe que le fue solicitado. Por su parte, el Poder Ejecutivo de la entidad no lo rindió.

QUINTO. Cierre de instrucción. Formulados los respectivos alegatos y encontrándose instruido el procedimiento, se puso el expediente en estado de resolución.

SEXTO. Retorno. En proveído de cuatro de diciembre de dos mil doce, se ordenó el retorno del asunto al **Ministro Alberto Pérez Dayán**, para la elaboración del proyecto de resolución respectivo;

CONSIDERANDO:

PRIMERO. Competencia. 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 el artículo 63, apartado A, fracción I, de la Ley del Sistema Estatal de Seguridad Pública del Estado de Baja California Sur y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

SEGUNDO. Oportunidad. Se analizará si la acción de inconstitucionalidad fue presentada oportunamente.

El artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, dispone:

“Artículo 60. El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnados sean publicados en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse al primer día hábil siguiente.

En materia electoral, para el cómputo de los plazos, todos los días son hábiles”.

En ese sentido, el plazo para la presentación de la acción es de treinta días naturales y el cómputo respectivo deberá hacerse a partir del día siguiente de aquel en que se hubiere publicado la norma impugnada.

Del escrito inicial se advierte que la Procuradora General de la República señala como norma general impugnada el artículo 63, apartado A, fracción I, de la Ley del Sistema Estatal de Seguridad Pública del Estado de Baja California Sur, publicado en el periódico oficial de la entidad, el treinta y uno de diciembre de dos mil once.

Por consiguiente, el plazo de treinta días naturales para promover la acción, inició el uno de enero de dos mil doce y venció el lunes treinta del mismo mes y año.

Luego, la acción de inconstitucionalidad fue presentada el treinta de enero dos mil doce en la Oficina de Certificación y Correspondencia de este Alto Tribunal (según se desprende de la razón que consta al reverso de la foja treinta y uno del expediente principal), por lo que ésta fue presentada de forma oportuna.

TERCERO. Legitimación. Suscribe el escrito inicial de demanda de acción de inconstitucionalidad, Marisela Morales Ibáñez, en su carácter de Procuradora General de la República, lo que acredita con el nombramiento otorgado por el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, el siete de abril de dos mil once, visible a foja treinta y dos del expediente.

Ahora bien, el artículo 105, fracción II, inciso c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece:

“Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale 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;”

De lo previsto por dicho numeral, se desprende que el Procurador General de la República podrá ejercer la acción de inconstitucionalidad en contra de leyes de carácter estatal, entre otras, sin que sea indispensable al efecto la existencia de agravio alguno, en virtud de que dicho medio de control constitucional se promueve con el interés general de preservar, de modo directo y único, la supremacía constitucional.

En el caso, dicha funcionaria promueve la acción en contra del artículo 63, apartado A, fracción I, de la Ley del Sistema Estatal de Seguridad Pública del Estado de Baja California Sur, por lo que se trata de una ley de una entidad federativa, y, por tanto, cuenta con la legitimación necesaria para hacerlo.

Apoya la anterior conclusión, la jurisprudencia P./J. 98/2001, de este Tribunal Pleno, publicada en la página ochocientos veintitrés del tomo XIV, septiembre de dos mil uno, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, que a la letra señala:

“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. EL PROCURADOR GENERAL DE LA REPÚBLICA TIENE LEGITIMACIÓN PARA IMPUGNAR MEDIANTE ELLA, LEYES FEDERALES, LOCALES O DEL DISTRITO FEDERAL, ASÍ COMO TRATADOS INTERNACIONALES. El artículo 105, fracción II, inciso c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos faculta al Procurador General de la República para impugnar, mediante el ejercicio de las acciones de inconstitucionalidad, leyes de carácter federal, estatal o del Distrito Federal, así como tratados internacionales, sin que sea indispensable al efecto la existencia de agravio alguno, en virtud de que dicho medio de control constitucional se promueve con el interés general de preservar, de modo directo y único, la supremacía constitucional, a fin de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación realice un análisis abstracto de la constitucionalidad de la norma. En otras palabras, no es necesario que el Procurador General de la República resulte agraviado o beneficiado con la norma en contra de la cual enderece la acción de inconstitucionalidad ni que esté vinculado con la resolución que llegue a dictarse, pues será suficiente su interés general, abstracto e impersonal de que se respete la supremacía de la Carta Magna”.

CUARTO. Improcedencia. Al no haber causa de improcedencia que hayan hecho valer las autoridades que intervinieron en este procedimiento constitucional o que este Alto Tribunal advierta de oficio, debe entrarse al estudio de fondo del asunto.

QUINTO. Estudio de fondo. En este asunto se solicita la declaración de invalidez del artículo 63, apartado A, fracción I, de la Ley del Sistema Estatal de Seguridad Pública del Estado de Baja California Sur al establecer como requisito de ingreso **“ser mexicano por nacimiento”**, para acceder al Servicio Profesional de Carrera de las instituciones policiales y de las de procuración de justicia de la entidad, situación que la promovente considera violatoria de los principios de igualdad y no discriminación.

El anterior argumento es esencialmente fundado, porque el Tribunal Pleno ha emitido criterio en el sentido de que la reserva legal consistente en ser mexicano por nacimiento para ocupar determinados cargos públicos, no es irrestricta, pues encuentra su límite en que los cargos y funciones correspondientes sean estratégicos y prioritarios; de lo contrario podría considerarse una distinción discriminatoria para el acceso a esos empleos públicos a los mexicanos por naturalización y, por tanto, violar el principio de igualdad y no discriminación previstos en los artículos 1o., párrafo quinto, 32 y 133 de la Constitución Federal.

Este Tribunal Pleno, en la acción de inconstitucionalidad 22/2011, promovida por la Procuradora General de la República, fallada el treinta y uno de enero de este año, por mayoría de diez votos, bajo la ponencia del señor Ministro Aguilar Morales, determinó lo siguiente:

“(…) el artículo 32 de la Constitución General dispone:

‘Artículo. 32’. (Se transcribe).

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’. (Se transcribe).

‘DICTAMEN CÁMARA DE ORIGEN (SENADORES)’. (Se transcribe).

‘DICTAMEN CÁMARA REVISORA (DIPUTADOS)’. (Se transcribe).

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: (Se transcribe).

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: (Se transcriben).

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.

(...)”.

De la transcripción que antecede, se desprenden las siguientes consideraciones sustanciales:

1. El artículo 32 constitucional establece, entre otras cuestiones, que existen diversos cargos y funciones para cuyo ejercicio se requiere ser mexicano por nacimiento y no adquirir otra nacionalidad.

2. Del proceso de reforma al indicado precepto y a los diversos 30 y 37 de la Ley Fundamental, publicada en el Diario Oficial de la Federación de veinte de marzo de mil novecientos noventa y siete, se desprende que la nacionalidad es una condición que al trascender a la esfera privada puede originar conflictos económicos, políticos, jurisdiccionales y de lealtades. En ese sentido, se destacó la importancia de fijar criterios tendentes a asegurar:

a) que los mexicanos por naturalización acrediten plenamente un vínculo efectivo con el país y **“una voluntad real de ser mexicanos”**; y

b) 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 forma tal que no pueda ponerse en riesgo la soberanía y lealtades nacionales.

3. Para asegurar esto último, se fijó una reserva consistente en ser mexicano por nacimiento y no adquirir otra nacionalidad; ejemplo de ello son los cargos que la propia Carta Magna establece en los artículos 55, fracción I, 58, 82, fracción I, 91, 95, fracción I, 99, 100, 102, Apartado A, 116 y 122, Apartado C, Base Primera, fracción II, Base Segunda, fracción I y Base Cuarta, fracción I, de los cuales se desprende que dicha reserva se fija para diversos cargos tanto a nivel federal como local, en estos últimos, se establece para los que inciden en la estructura básica estatal y que, por su propia naturaleza, están vinculados directamente con la soberanía nacional, es decir, para quienes ostentan la titularidad de los poderes públicos locales.

4. La facultad del Congreso de la Unión para establecer en leyes la reserva consistente en ser mexicano por nacimiento y no adquirir otra nacionalidad, 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”**.

5. Exigir la satisfacción de esa reserva o requisito en empleos públicos no estratégicos ni prioritarios, estrechamente vinculados con la soberanía y seguridad nacional, podrá considerarse arbitraria, al situar 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 1 constitucional.

Ahora bien, en el presente caso el artículo 63, apartado A, fracción I, de la Ley del Sistema Estatal de Seguridad Pública del Estado de Baja California Sur, 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 al servicio profesional de carrera de las instituciones policiales y las de procuración de justicia. En efecto, dicho precepto en lo que interesa dispone:

“Artículo 63. Requisitos para ingresar y permanecer en el Servicio Profesional de Carrera:

A. De ingreso:

I. Ser mexicano por nacimiento, además de estar en pleno goce y ejercicio de sus derechos civiles y políticos;

II. a XIV...”¹

Del precepto transcrito se desprende que el requisito de ser **“mexicano por nacimiento”** debe cumplirse necesariamente para ingresar al servicio profesional de carrera de las instituciones policiales y las de procuración de justicia en el Estado de Baja California Sur.

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 o requisito. Así, ésta debe cumplirse pese a que constituya una exigencia desproporcionada al imponerse para cargos que aun cuando se relacionen con aspectos de policía y de procuración de justicia, no se vinculen con tareas que puedan poner en riesgo la soberanía y seguridad nacional.

Lo expuesto permite concluir que el artículo 63, apartado A, fracción I, de la Ley del Sistema Estatal de Seguridad Pública del Estado de Baja California Sur, al establecer la reserva o requisito de que se trata, contraviene lo dispuesto en el artículo 32 constitucional, cuestión que obliga a declarar la invalidez de dicho precepto legal en la porción normativa que dice: **“por nacimiento”**.

Consecuencia de lo antes expuesto y de conformidad con el criterio sustentado por este Tribunal Pleno en la acción de inconstitucionalidad 22/2011 en la que se analizó el mismo tema de constitucionalidad, es dable afirmar que el precepto legal impugnado también resulta contrario al principio de igualdad y no discriminación contenido en el artículo 1o. de la Constitución General, porque tal exigencia para ingresar al servicio profesional de carrera de las instituciones policiales y las de procuración de justicia no resulta razonable y discrimina a los mexicanos por naturalización. Al respecto resulta aplicable por identidad de razones la tesis jurisprudencial P. II/2012 (10a.) de este Tribunal Pleno cuyo rubro, texto y datos de identificación, son los siguientes:

“PROCURADURÍA GENERAL DE JUSTICIA DEL DISTRITO FEDERAL. LOS ARTÍCULOS 36, FRACCIÓN I, 37, FRACCIÓN I Y 39, FRACCIÓN I, DE SU LEY ORGÁNICA AL RESTRINGIR A LOS MEXICANOS POR NATURALIZACIÓN, EL ACCESO A LOS CARGOS QUE REFIEREN, VIOLAN EL PRINCIPIO DE IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN. Los citados preceptos, en las porciones normativas de las fracciones indicadas, al restringir el acceso a los cargos de agente del Ministerio Público, oficial secretario del Ministerio Público y agente de la Policía de Investigación a quienes no sean mexicanos por nacimiento, contravienen los artículos 1o., párrafo quinto, 32 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al establecer una distinción discriminatoria para el acceso a esos empleos públicos a los mexicanos por naturalización y, por tanto, violan el principio de igualdad y no discriminación. Lo anterior es así, porque vistas las funciones de los indicados servidores públicos, previstas en los artículos 73, 74 y 40, respectivamente, de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, no se justifica tal exigencia, pues aquéllas no se vinculan con cuestiones de soberanía, identidad o seguridad nacional, y si bien en el caso de los agentes de la Policía de Investigación sus actividades se vinculan con la seguridad pública, ello no justifica que sólo ocupen ese cargo los mexicanos por nacimiento”. (Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Pleno, Tesis Aislada, Libro IX, Junio de 2012, Tomo 1, Página: 120, Núm. de registro 2001021).

SEXTO. Efectos. La invalidez del artículo 63, apartado A, fracción I, de la Ley del Sistema Estatal de Seguridad Pública del Estado de Baja California Sur, en la porción normativa que dice: **“por nacimiento”**, surtirá efectos a partir de la fecha de notificación de la presente sentencia al Congreso del Estado de Baja California Sur, de conformidad con lo previsto en los artículos 41, fracción IV, y 73 de la Ley Reglamentaria de la materia, que a la letra disponen:

¹ En el escrito de demanda, la accionante cita la norma impugnada de la siguiente manera: “Artículo 63.- Requisitos para ingresar y permanecer en el Servicio Profesional de Carrera: A. De ingreso: I. **Ser ciudadano mexicano por nacimiento**, además de estar en pleno goce y ejercicio de sus derechos civiles y políticos; II. a XIV...”. El texto publicado en el Periódico Oficial se lee como sigue: “Artículo 63.- Requisitos para ingresar y permanecer en el Servicio Profesional de Carrera: A. De ingreso: I. **Ser mexicano por nacimiento**, además de estar en pleno goce y ejercicio de sus derechos civiles y políticos; II a XIV...”. En este documento se utilizará la redacción publicada oficialmente, tomando en cuenta que la errata en el escrito de demanda no tiene trascendencia jurídica alguna.

“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 presente acción de inconstitucionalidad.

SEGUNDO. Se declara la invalidez del artículo 63, apartado A, fracción I, de la Ley del Sistema Estatal de Seguridad Pública del Estado de Baja California Sur, en la porción normativa que indica **“por nacimiento”**; 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 Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta y en la Gaceta Oficial del Estado de Baja California Sur.

Notifíquese; haciéndolo por medio de oficio a las autoridades que intervinieron y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

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

En relación con el pronunciamiento de procedencia a que se refiere el punto resolutivo Primero:

Se aprobó por unanimidad de diez 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 y Presidente Silva Meza.

En relación con el punto resolutivo Segundo:

Por mayoría de nueve votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, y Presidente Silva Meza, se aprobó la determinación consistente en declarar la invalidez del artículo 63, apartado A, fracción I, de la Ley del Sistema Estatal de Seguridad Pública del Estado de Baja California Sur. El señor Ministro Franco González Salas votó en contra y reservó su derecho para formular voto particular.

Por mayoría de seis votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Sánchez Cordero de García Villegas y Presidente Silva Meza se aprobaron las consideraciones que sustentan la declaración de invalidez del artículo 63, apartado A, fracción I, de la Ley del Sistema Estatal de Seguridad Pública del Estado de Baja California Sur. Los señores Ministros Luna Ramos, Zaldívar Lelo de Larrea y Valls Hernández votaron en contra y reservaron su derecho para formular votos concurrentes.

El señor Ministro Presidente Silva Meza dejó a salvo el derecho de los señores Ministros para que formulen los votos que estimen pertinentes.

En relación con el punto resolutivo Tercero:

Se aprobó por unanimidad de diez 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 y Presidente Silva Meza.

El señor Ministro Presidente Juan N. Silva Meza dejó a salvo el derecho de los señores Ministros para que formulen los votos que estimen pertinentes y declaró que el asunto se resolvió en los términos propuestos.

El señor Ministro Alberto Pérez Dayán no asistió a la sesión celebrada el dos de julio de dos mil trece por estar cumpliendo con una comisión de carácter oficial. Doy fe.

Firman los señores Ministros Presidente y Ministro que hizo suyo el asunto, con el Secretario General de Acuerdos, que autoriza y da fe.

El Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, **Juan N. Silva Meza.-** Rúbrica.- Ministro que hizo suyo el asunto, **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 NACION, CERTIFICA: Que esta fotocopia constante de once fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con su original que corresponde a la sentencia del dos de julio de dos mil trece, dictada por el Tribunal Pleno en la acción de inconstitucionalidad 20/2012, promovida por la Procuradora General de la República. Se certifica para su publicación en el Diario Oficial de la Federación.- México, Distrito Federal, a veinticinco de septiembre de dos mil trece.- Rúbrica.

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL MINISTRO JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 20/2012¹.

En la presente acción de inconstitucionalidad se reclamó el artículo 63, Apartado A, fracción I, del Sistema Estatal de Seguridad Pública del Estado de Baja California Sur², por cuanto establece que para ingresar y permanecer en las instituciones policiales es necesario que el aspirante sea mexicano por nacimiento. Este requisito se estimó violatorio de los artículos 1o. y 32 de la Constitución General de la República.

Para arribar a tal conclusión, el Tribunal Pleno acudió al criterio sustentado al fallar la Acción de Inconstitucionalidad 22/2011³, en la que se determinó, partiendo del análisis del artículo 32 Constitucional⁴, que la facultad del Congreso de establecer esa reserva para ciertos cargos, 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; que en congruencia con lo anterior, únicamente la insatisfacción de esos supuestos 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.

Con apoyo en ese precedente, el Pleno concluyó que la porción normativa impugnada es inválida en cuanto dice: "*por nacimiento*", en la medida en que contraviene lo dispuesto en el artículo 32 Constitucional porque no hace distinción alguna respecto de los cargos a los que debe aplicarse la reserva de que se trata, y en tanto que la impone como requisito para ingresar a las instituciones policiales, 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.

Así, el presente voto tiene como propósito reiterar la postura que externé al votar en contra de la posición mayoritaria la acción de inconstitucionalidad 22/2011, en tanto que con base en ella y sin hacer mayores consideraciones, se reitera ese precedente al resolver el presente asunto.

Al formular ese voto particular, reiteraré a la vez, mi postura en contra en las diversas 48/2009⁵, 20/2011⁶, en la que también formulé voto particular y en la 31/2011.⁷

Lo anterior, en virtud de que considero que, bajo los argumentos mayoritarios en éste y en los anteriores asuntos que se han ocupado de la misma temática -a pesar de que la mayoría les ha ido introduciendo modalidades y los ha adecuado en algunos aspectos, en cada caso-, el límite impuesto al Congreso de la Unión para establecer los casos en que sólo los mexicanos por nacimiento pueden ocupar un determinado

¹ Promovida por la Procuraduría General de la República y fallada en sesión del Tribunal Pleno el día dos de julio de dos mil trece. Este constituye el quinto precedente del mismo tema: la exigencia impuesta en sede legislativa secundaria, del requisito de ser mexicano por nacimiento, para acceder a un cargo público.

² El texto de dicho precepto es el siguiente:

Artículo 63.- Requisitos para ingresar y permanecer en el Servicio Profesional de Carrera:

A. De Ingreso:

I. Ser mexicano por nacimiento, además de estar en pleno goce y ejercicio de sus derechos civiles y políticos; [...]"

³ Esta acción se interpuso por la PGR y fue fallada el 31 de enero de 2013.

⁴ **Art. 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.

⁵ Fallada el catorce de abril de dos mil nueve. Esta acción se interpuso por el Presidente de la Comisión de Derechos Humanos el veintinueve de junio de dos mil nueve y fue fallada el catorce de abril de dos mil once.

Curiosamente en esta Acción de Inconstitucionalidad concurrió la Procuraduría General de la República y emitió opinión para sostener la constitucionalidad del requisito de ser mexicano por nacimiento, en todos los casos impugnados en esa acción; bajo argumentos que, en lo general, yo comparto.

⁶ Fallada el nueve de enero de dos mil once. Promovida por la Procuradora General de la República, en contra de los artículos 36, fracción I, 37, fracción I, y 39, fracción I, de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.

En dicha resolución, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación declaró la invalidez de los citados preceptos, por estimarlos violatorios de lo dispuesto por el artículo 1o. de la Constitución Federal, al establecer como requisito la nacionalidad mexicana por nacimiento para ocupar los cargos de Agente del Ministerio Público, Oficial Secretario del Ministerio Público y Agente de la Policía de Investigación, respectivamente.

⁷ En la discusión y votación de la acción de inconstitucionalidad 31/2011, que fue fallada el catorce de mayo de dos mil doce, no participé por encontrarme en periodo de vacaciones, por haber sido integrante de la Comisión que permaneció trabajando en el periodo de receso de diciembre de dos mil once.

cargo, resultan muy cuestionables por su generalidad, falta de uniformidad y por no profundizar el análisis de los cargos y sus funciones para determinar la supuesta vulneración a los principios de igualdad y no discriminación, a la luz de la restricción establecida en el artículo 32, en relación con la parte final del párrafo primero del artículo 1o., ambos de la Ley Fundamental; con ello, en mi opinión, se afecta de manera desproporcionada la facultad constitucional expresa del Congreso de la Unión que el Constituyente le otorgó, por la que tiene libertad de configuración legislativa para determinar -independientemente de los cargos que constitucionalmente exigen la condición de mexicano por nacimiento- otros que a juicio del órgano legislativo federal deban reunir ese requisito.

Es verdad que esa facultad que en la Constitución se otorga al Congreso de la Unión no puede ser arbitraria ni irrestricta; pero considero que la libre configuración legislativa no debe quedar acotada, en el supuesto previsto en el artículo 32 de la Ley Fundamental, con el alcance que le ha atribuido la mayoría en el Pleno interpretando de manera excesivamente limitada, en mi opinión, lo que establece ese precepto, a la luz de los principios de igualdad y no discriminación reconocidos en el artículo 1o. del cuerpo normativo primigenio; sin tomar en cuenta de manera integral la intención manifiesta del Constituyente para otorgar tal facultad al órgano legislativo ordinario con la reforma que realizó al artículo 32 del texto fundamental.

En el precedente que ahora se reitera, la mayoría sostuvo que la facultad conferida al Congreso de la Unión en el artículo 32 constitucional para establecer cargos que requieran la nacionalidad mexicana por nacimiento, debe interpretarse en atención al contenido del artículo 1o. de la Carta Magna; no obstante, en mi opinión, se pierde de vista que precisamente esa interpretación conjunta y sistemática que debe hacerse, no puede vaciar de contenido y desconocer lo que el último precepto citado también dispone en la parte final de su primer párrafo, que los derechos otorgados por la Constitución y por los tratados internacionales, puedan restringirse y suspenderse en los casos y bajo las condiciones que la propia norma fundamental señala, inclusive respecto del derecho de igualdad y de no discriminación. También se pierde de vista que es la propia Ley Fundamental la que establece un estatus jurídico diferente a los mexicanos por nacimiento y a los que son por naturalización (art. 37).

Por ello, he reiterado en todas las ocasiones en que he participado en las discusiones de los asuntos que involucran este tema, que mi disenso con la mayoría es en función de que no se ha establecido un estándar más sólido para el escrutinio constitucional de los casos concretos que se han resuelto, ni se hace un examen de razonabilidad y proporcionalidad más de fondo, a la luz de la salvedad constitucional, para determinar si resulta violatorio exigir el requisito de ser mexicano por nacimiento para ocupar el cargo específico impugnado, por resultar ello violatorio del artículo 1o. constitucional. De igual manera he señalado que, en mi opinión, también puede hacerse ese escrutinio tomando en cuenta estándares internacionales, que resulten orientadores para este Tribunal Constitucional.

Para establecer en cada caso que la decisión del Congreso de la Unión configura una desigualdad injustificable y, consecuentemente, una discriminación jurídicamente inaceptable –en especial si se considera que el estándar para realizar el escrutinio es la propia Constitución mexicana y no los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos-, es necesario tomar en cuenta lo que el Constituyente busca al establecer la salvedad o restricción específica, aún y cuando *esta abarque a un número ilimitado e indefinido de cargos*; y, para poder hacer la interpretación “más favorable a la persona” conforme con lo dispuesto en el segundo párrafo del inicial artículo constitucional, dado que no hay duda de que, en el caso concreto materia de este voto, la salvedad constitucional a los principios de igualdad y no discriminación (por origen nacional) contenida en el segundo párrafo del artículo 32 impugnado, debe reconocerse que se encuentra expresa y por tanto debe entenderse que constituye una excepción en los términos del primer párrafo del propio artículo 1o. de la Constitución.

Es decir, en mi opinión, el Pleno no ha hecho, en los casos concretos en que se ha abordado el tema que da pie a la presente acción de inconstitucionalidad, un test idóneo de razonabilidad y proporcionalidad para juzgar la medida legislativa a la luz de la salvedad establecida expresamente por el Constituyente por la que dotó al Congreso de la Unión para determinar cargos para cuyo acceso se requiera el requisito de nacionalidad mexicana por nacimiento, en relación o frente a los derechos de igualdad y no discriminación, en el caso, por nacionalidad.

En la ejecutoria materia de este voto se vuelve a omitir el análisis necesario para determinar si la medida legislativa se encuentra justificada o no, al fijar como requisito para ocupar un cargo la exigencia de la nacionalidad mexicana por nacimiento, en tanto que se concreta a ratificar lo resuelto en el precedente mencionado al señalar que al establecer el precepto impugnado el requisito de ser mexicano por nacimiento, debe cumplirse necesariamente para ingresar al servicio profesional de carrera de las instituciones policiales y de procuración de justicia en el Estado de Baja California Sur, es inconstitucional porque esa determinación se establece 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-, lo que se traduce en contravención al artículo 32 constitucional.

Sin embargo, como lo señalé en el voto que formulé respecto de la resolución en la acción de inconstitucionalidad 22/2011, un primer problema de esta afirmación es que no hay pronunciamiento o parámetro objetivo alguno para determinar la validez o invalidez de las normas correspondientes en relación con cada uno de los cargos de que se trate y del por qué las funciones que cada uno tiene asignadas justifican o no la salvedad.

Sobre la base de los propios criterios que se han adoptado por la mayoría –y más allá de que estimo no han sido uniformes–, en el caso que genera este voto, como en los anteriores, considero que para tomar la decisión de invalidar las normas impugnadas se debió hacer un examen de razonabilidad o proporcionalidad más exhaustivo, para determinar si la disposición impugnada se puede considerar o no razonable constitucionalmente, atendiendo a la nueva redacción del artículo 1o. Constitucional, pero relacionado con el artículo 21 de ese propio texto fundamental, para determinar en qué grado las funciones de seguridad pública, de manera general, hoy en día, frente al contexto de los índices de criminalidad transnacionales que afectan a la sociedad mexicana, pueden justificar una determinación legislativa de ese tipo, bajo el concepto de actividades estratégicas o prioritarias o, en su caso, que cargos lo son y cuáles no.

En mi opinión en la resolución no se realiza ese test a fin de poder establecer si la salvedad consistente en exigir el requisito para ingresar a la las instituciones policiales de ser mexicano por nacimiento, se apoya en una finalidad constitucionalmente válida, frente a los derechos a la igualdad y no discriminación de quienes no reúnen esa condición, en particular de los mexicanos por naturalización (lo que no significa que yo me pronuncie en este momento sobre si habiéndolo hecho así se hubiese llegado, necesariamente, a un resultado diferente).

Tomando en cuenta que en esta resolución no se aportan mayores elementos que los ya considerados por el Tribunal Pleno al resolver la acción de inconstitucionalidad 22/2011, remito para explicar mi disenso, a lo que ya he externado en el voto elaborado en ese asunto en el que plasmé de manera amplia el sentido y alcance que debe darse al principio de igualdad no solo a la luz del marco constitucional vigente sino también a la de los criterios sustentados por la Corte Interamericana de Derechos Humanos contrastándolos con los criterios adoptados jurisprudencialmente por este Tribunal, necesarios en mi opinión, para acreditar la razonabilidad y objetividad o no de las decisiones legislativas que hemos juzgado y calificado de inconstitucionales.

En tal medida, me concreto a reiterar mi disenso en la presente acción de inconstitucionalidad pues se incurre en el mismo vicio de falta de análisis de esos parámetros y subsisten también los criterios inarmónicos que como también explicó en ese voto, detecto en los precedentes en los que se ha analizado el mismo tema.

Atentamente,

El Ministro, **José Fernando Franco González Salas.**

En términos de lo dispuesto por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en su sesión del veinticuatro de abril de dos mil siete, y conforme a lo previsto en los artículos 3, fracción II, 13, 14 y 18 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, así como el segundo párrafo del artículo 9o. del Reglamento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal para la aplicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que se encuadra en esos supuestos normativos.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION, CERTIFICA: Que esta fotocopia constante de tres fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con la versión pública que corresponde al voto particular formulado por el señor Ministro José Fernando Franco González Salas en la sentencia del dos de julio de dos mil trece, dictada por el Tribunal Pleno en la acción de inconstitucionalidad 20/2012, promovida por la Procuradora General de la República. Se certifica para su publicación en el Diario Oficial de la Federación.- México, Distrito Federal, a veinticinco de septiembre de dos mil trece.- Rúbrica.

VOTO CONCURRENTES QUE FORMULA EL MINISTRO SERGIO A. VALLS HERNÁNDEZ, EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 20/2012

El Tribunal en Pleno, por mayoría de votos, resolvió la acción de inconstitucionalidad 20/2012, en el sentido de declarar la invalidez del artículo 63, apartado A, fracción I, de la Ley del Sistema Estatal de Seguridad Pública del Estado de Baja California Sur, en la porción normativa que indica “por nacimiento”.

Como lo manifesté, en la sesión pública correspondiente, al emitir mi voto a favor del sentido del proyecto, me aparto de las consideraciones sostenidas por la mayoría, para declarar la invalidez del precepto en cuestión, en mérito de las siguientes razones.

Ante todo, es necesario precisar que, si bien la decisión tomada por la mayoría, es coincidente con el criterio contenido en la diversa acción de inconstitucionalidad 22/2011, que se había resuelto por el Pleno de manera previa, al efecto, era relevante considerar lo siguiente:

- El 14 de mayo de 2012, el Tribunal en Pleno, por unanimidad de ocho votos, resolvió la diversa acción de inconstitucionalidad 31/2011, en el sentido de que el artículo 32 constitucional establece, de manera expresa, diversos cargos y funciones para los cuales es requisito indispensable ser mexicano por nacimiento y no haber adquirido otra nacionalidad y, en esa medida prevé, además, que dicha reserva será aplicable en los casos en que así lo señale el Congreso de la Unión en las leyes secundarias.

Lo anterior, porque, conforme a una interpretación teleológica del citado precepto constitucional, se concluyó que la facultad para establecer el requisito de ser mexicano y no tener otra nacionalidad para el ejercicio de un cargo público, se encuentra reservada en exclusiva al Congreso de la Unión; motivo por el cual las legislaturas estatales no se encuentran en aptitud de legislar en ese aspecto, por lo que, en dicha acción 31/2011 se declaró la invalidez de los artículos impugnados en ese asunto, contenidos en la Ley de seguridad del Estado de México.

- Posteriormente, el 31 de enero de 2013, el Tribunal, resolvió la acción de inconstitucionalidad 22/2011, en la que, por mayoría de votos, se determinó la invalidez de las porciones normativas del artículo 99, Apartado A, fracción I, de la Ley de Seguridad Pública del Estado de Campeche, impugnado en ese asunto, que establecían como requisito para ingresar y permanecer en las instituciones policiales, ser mexicano por nacimiento y no ostentar otra nacionalidad.

Para lo cual, la mayoría plenaria se apoyó en el diverso precedente de la acción de inconstitucional 48/2009, esto es, en que la reserva en cuestión encuentra su límite en que los cargos y funciones a que hagan referencia, sean estratégicos y prioritarios, es decir, atento a las funciones a realizar, y de lo contrario, tal exigencia resultaría arbitraria al situar a los mexicanos por naturalización en una situación de discriminación respecto de los mexicanos por nacimiento y que no ostentan otra nacionalidad, situación que vulnera lo establecido por el artículo 1o. constitucional.

Conforme a lo relatado, si bien es cierto que, en la acción 22/2011 la mayoría del Pleno determinó que el artículo impugnado era inconstitucional, al no distinguir los cargos a los cuales debía aplicarse dicha reserva, ni tampoco, si en efecto, las funciones propias de cada cargo, podrían o no relacionarse con aspectos que pusieran en riesgo la soberanía y seguridad nacional. Criterio en el que, como mencioné, bajo el alegato de que era el criterio más reciente, se apoya la sentencia a que este voto se refiere.

En esa medida, está claro que, existen dos criterios sobre la razón que sostiene la inconstitucionalidad de las leyes locales que establezcan como requisito para ocupar ciertos cargos, el ser mexicano por nacimiento y no ostentar otra nacionalidad; el primero, se sustenta en una cuestión de incompetencia por parte de las legislaturas locales para establecerla (acción de inconstitucionalidad 31/2011), mientras que, el segundo criterio, se basa en motivos relacionados con los principios de igualdad y no discriminación (acción de inconstitucionalidad 22/2011).

Así pues, como lo señalé al formular mi voto a favor de la inconstitucionalidad de la norma general impugnada en la acción 20/2012, de que deriva el presente voto, el criterio que debió seguir es el contenido en la acción de inconstitucionalidad 31/2011, pues, como ahí se determinó, de conformidad con el artículo 32 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**; motivo por el cual, las legislaturas locales no tienen facultad para establecer dicha reserva, y, en esa medida, evidentemente sería irrelevante analizar si las normas estatales que la incorporen respetan o no otros principios, pues, simplemente la legislatura no es competente para regular el tema en cuestión.

Como ocurrió en el presente caso, que la legislatura estatal se excedió en sus facultades legislativas, al establecer en el artículo 63, apartado A, fracción I, de la Ley del Sistema Estatal de Seguridad Pública del Estado de Baja California Sur, como requisito para ingresar y permanecer en las instituciones policiales, ser mexicano por nacimiento y no ostentar otra nacionalidad, pues insisto, la facultad para establecer en la ley aquellos requisitos, es exclusiva del Congreso de la Unión, con la finalidad de salvaguardar la soberanía y seguridad nacionales; siendo que, reitero, el ejercicio de cargos en el ámbito local, no pueden tener ese alcance pues, se trata sólo del ámbito estatal.

Luego, la razón primordial para declarar la invalidez de las porciones normativas impugnadas, era la imposibilidad del Congreso local para establecer la reserva en cuestión, al ser una facultad exclusiva del Congreso de la Unión, lo que, hace innecesario determinar si la exigencia de ser mexicano por nacimiento contenida en la norma general impugnada, se encontraba justificada o no, bajo un test de igualdad y no

discriminación, como sí se examinó en la diversa acción de inconstitucionalidad 48/2009 –en la que se apoyan las acciones 22/2011 y ahora, la 20/2012–, pues, en tal precedente sí se impugnaba una ley expedida por el Congreso Federal, órgano legislativo al que, como ya dije, el artículo 32 constitucional sí confiere la atribución para legislar sobre cargos que exijan dicho requisito.

En esas circunstancias, y como lo sostuve en la sesión pública en que se resolvió este asunto, no bastaba con alegar que la decisión tomada en la acción 22/2011 era la más reciente y, por ende, la que debía imperar, pues, en primer lugar, el Pleno, como todo órgano colegiado, y más aún, como máximo interprete constitucional, tiene la facultad de modificar sus criterios, no son éstos definitivos y/o eternos.

En segundo lugar, en todo caso, y sobre todo porque tampoco se hizo en la acción 22/2011, en esta última sí se debió justificar por qué las legislaturas locales sí tienen facultad para legislar en la materia, no sólo porque, como relaté, en un asunto previo se había decidido que no tenían tal atribución, sino además, porque, más allá de que no comparta tal criterio, el no justificar un cambio de interpretación entre uno y otro precedentes, sin duda, afecta la congruencia de las decisiones del tribunal.

Puesto que, al examinarse de manera directa las violaciones sobre igualdad y no discriminación y, con base en ello, declarar la invalidez de la norma general impugnada, implícitamente les está reconociendo dicha facultad, en contradicción con lo resuelto anteriormente por el propio Pleno.

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

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION, 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 dos de julio de dos mil trece, dictada por el Tribunal Pleno en la acción de inconstitucionalidad 20/2012, promovida por la Procuradora General de la República, se certifica para su publicación en el Diario Oficial de la Federación.- México, Distrito Federal, a veinticinco de septiembre de dos mil trece.- Rúbrica.

VOTO CONCURRENTE QUE FORMULA LA SEÑORA MINISTRA OLGA SÁNCHEZ CORDERO DE GARCÍA VILLEGAS EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 20/2012.
--

1. Preliminar y razón para concurrir.

En sesión de dos de julio de dos mil trece, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, falló por mayoría de nueve votos de los Ministros presentes la determinación de inconstitucionalidad del artículo 63, apartado A, fracción I, de la Ley del Sistema Estatal de Seguridad Pública del Estado de Baja California Sur al establecer como requisito de ingreso y permanencia el relativo a la nacionalidad mexicana por nacimiento. En término generales, comparto la consideraciones adoptadas por la mayoría de los Ministros que tuvieron conocimiento del asunto, pero, a mayor abundamiento, estimo que era necesario abordar el estudio de fondo no solo bajo el filtro del artículo 32 de la Constitución Federal, como al final de cuentas se formuló el engrose correspondiente, sino también del artículo 1o. párrafos primero, segundo y quinto así como de los diversos tratados internacionales de la materia que a mi parecer complementarían el estudio de la constitucionalidad y convencionalidad de la norma combatida.

2. Estudio de la Norma Combatida.

En el escrito inicial de la presente Acción de Inconstitucionalidad, la Procuraduría General de la República cuestionó el artículo 63, apartado A, fracción I, de la Ley del Sistema Estatal de Seguridad Pública del Estado de Baja California Sur, emitido y promulgado respectivamente por el Congreso y el Gobernador ambos del Estado de Baja California Sur., por considerar que infringió los cardinales 1o., párrafo quinto-en relación con el 32, párrafo segundo-, 16, párrafo primero, y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El precepto normativo que se combatió fue del tenor siguiente:

“Artículo 63. Requisitos para ingresar y permanecer en el Servicio Profesional de Carrera:

A. De ingreso:

I. Ser mexicano por nacimiento, además de estar en pleno goce y ejercicio de sus derechos civiles y políticos;

II. a XIV...”;

La norma precisaba una serie de requisitos de ingreso y permanencia para diversos funcionarios de las instituciones policiales y las de procuración de justicia en el Estado de Baja California Sur. La anterior exigencia normativa fue considerada por la Procuraduría General de la República contraria a la Constitución Federal y en particular a los Derechos Humanos de Igualdad y de No Discriminación.

Así, bajo las presentes consideraciones se discurre que **los conceptos de invalidez planteados por la entonces Procuradora General de la República debieron analizarse de manera exhaustiva y hacer el pronunciamiento relativo a que la norma combatida también resultaba inválida por violentar el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en cuanto a los principios de igualdad y no discriminación.**

Ahora bien, en el presente voto expondré los argumentos por los que estimo que la norma combatida vulnera los mencionados principios. Para ello en primer lugar considero que debió darse contestación al concepto de invalidez de la parte actora, en donde sostiene que la fracción I del artículo 63 de la Ley la Ley del Sistema Estatal de Seguridad Pública del Estado de Baja California Sur es inconstitucional debido a que:

- Se violan los artículos 1o. párrafo quinto. Asimismo, el artículo 1o. de la Constitución Federal contiene un mandato dirigido a las autoridades para abstenerse de emitir diferencias entre gobernados, así como de la previsión de una principio de igualdad.
- La igualdad consiste en colocar a los particulares en condiciones de poder acceder a derechos reconocidos, además, los congresos tiene prohibición constitucional de emitir normas discriminatorias.
- En su caso, el juzgador debe analizar si las razones que establecen diferenciaciones, persiguen una finalidad objetiva y constitucionalmente válidas, asimismo es necesario aplicar el principio de igualdad y no discriminación en un escrutinio cuidadoso. La fracción I del artículo 63 de la Ley la Ley del Sistema Estatal de Seguridad Pública del Estado de Baja California Sur discrimina a los mexicanos por naturalización.

A. Sobre el Derecho a la No Discriminación en el Orden Jurídico Nacional como Internacional del que participan los Estados Unidos Mexicanos.

En el caso bajo estudio, me parece oportuno recordar y precisar el sustrato normativo del artículo 1o. párrafo quinto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El actual párrafo quinto del artículo 1o. de la Constitución ha sido reformado por Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el día diez de junio de dos mil once, en los siguientes términos:

"TITULO PRIMERO.

(REFORMADA SU DENOMINACIÓN, D.O.F. 10 DE JUNIO DE 2011)

CAPITULO I.

DE LOS DERECHOS HUMANOS Y SUS GARANTIAS.

Art. 1o.-...

(...)

(REFORMADO, D.O.F. 10 DE JUNIO DE 2011)

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."

Como puede observarse, la redacción actual del párrafo quinto del artículo 1o. tuvo como origen la Reforma en materia de Derechos Humanos del año dos mil once, que adicionó y reformó el contenido del artículo 1o., dicha previsión establece una categoría deóntica negativa absoluta, es decir, la prohibición de discriminación implica que tal conducta es inadmisibles, pues no se trata de una potestad, inmunidad o facultad, se trata de una situación de hecho o bien de derecho, motivada tanto por origen étnico, nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil u otras, que el ordenamiento jurídico repudia por considerarla contraria a la Dignidad intrínseca y de los Derechos iguales e inalienables de todos los miembros de la Familia Humana, de allí se entiende su prohibición.

En su caso, al analizar los alcances del principio de Universalidad de los Derechos Humanos, el “Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos, con opinión de la Comisión de la Reforma del Estado, respecto la Minuta con Proyecto de Decreto que modifica la denominación del Capítulo I del Título Primero y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Derechos Humanos” estimo lo siguiente:

“Por universalidad se concibe, de conformidad con la doctrina internacional de los derechos humanos, que éstos corresponden a todas las personas por igual. La falta de respeto de los derechos humanos de un individuo tiene el mismo peso que la falta de respeto de cualquier otro y no es mejor ni peor según el género, la raza, el origen étnico, la nacionalidad o cualquier otra distinción. Éste se convierte en el principio fundamental por el que se reconoce igual dignidad a todas las personas y con él se obliga a toda autoridad a que en el reconocimiento, la aplicación o restricción del derecho, se evite cualquier discriminación.”¹

Con anterioridad a la reforma de dos mil once, el Derecho a la No Discriminación fue incorporado al texto constitucional por reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el catorce de agosto de dos mil uno. Entre los antecedentes legislativos para añadir el actual párrafo quinto (antes párrafo tercero²) el Constituyente Permanente estimo:

“...la propuesta formulada a la Subcomisión por el C. Senador David Jiménez González, así como la iniciativa de Reformas al Art. 2o. Constitucional para legislar sobre formas contemporáneas de prácticas discriminatorias, del grupo parlamentario del PRD, presentada en el Senado de la República, se añadió un tercer párrafo en donde se prohíbe todo tipo de discriminación que atente contra la dignidad humana, anule o menoscabe los derechos y las libertades de las personas.”³

Por su parte, durante la discusión de la iniciativa de reforma constitucional en comento, diversos integrantes de la Cámara de Origen manifestaron lo conducente:

“Los mexicanos no queremos que las diferencias nos separen o marginen por el contrario, esas diferencias deben unir e integrar, con respeto y tolerancia en condiciones de igualdad, ese es el sentido de nuestra propuesta: respeto a las diferencias y rechazo a la exclusión, discriminación, y a la desigualdad.”⁴

“...El día de hoy, precisamente, estamos votando de manera ejemplar las reformas a un artículo, que sin duda marcará un nuevo rumbo para este país, me refiero precisamente a eleva a rango constitucional el derecho a la no-discriminación.--- Este artículo, sin lugar a duda, nos coloca en el siglo XXI, en el siglo de reconocer, precisamente que estamos ante un siglo de la diferencia, ante el siglo de Estados diferentes, de Estados donde atrás se quedaron los autoritarios, donde atrás se quedaron los proteccionistas, y dan paso a Estados solidarios, a Estados que dan garantías plenas a cada ser humano para vivir con dignidad, por eso nosotros votaremos a favor de esta Ley, y además, de manera particular, al artículo primero Constitucional, pero además decimos: no basta, efectivamente, senador Carlos Rojas, no basta, esta es una parte, esta es una puerta; necesitamos seguir abriéndolas porque hay, aquí, en el recinto, por cierto muy pocos, muy pocos personajes que se aferran a vivir del pasado, pero no solamente eso, sino a querer revivir conservadurismos. --- El pensamiento libertario del siglo XXI nos demanda reconocer el derecho a decidir nuestras vidas; el derecho a decidir, y sobre todo a que el Estado promueva que se eliminen todas las formas de discriminación, por eso consideramos que debemos de trabajar, porque nuestra Constitución no solamente establezca el derecho a la no-discriminación, sino la responsabilidad del Estado para eliminar todas las formas de discriminación en este país.”⁵

Ahora bien, durante el procedimiento de discusión en la Cámara Revisora, también sus integrantes expusieron con detalle su posición en torno a la adición al artículo 1o. de la Constitución:

¹ Foja 16 del Dictamen.

² Artículo 1°.-

(...)

Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las capacidades diferentes, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias, 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.

³ Dictamen, Cámara de Origen: Senadores, 25 de abril de 2001.

⁴ Cámara de Senadores, Discusión, 25 de abril del año 2001, Senador Carlos Rojas Gutiérrez.

⁵ Senadora Leticia Burgos Ochoa.

"El dictamen en materia de derechos y cultura indígenas que hoy discutimos, representa un avance histórico en el reconocimiento de los pueblos indígenas. Después de casi 200 años de vida independiente mexicana, caracterizados por el proyecto de relegar del marco constitucional a los pueblos indígenas y procurar su integración a la sociedad dominante a costa de la pérdida de sus identidades, el nuevo marco legal que hoy nos ocupa constituye un parteaguas histórico, porque establece en el mismo artículo primero de la Constitución la prohibición de todo tipo de discriminación por origen étnico nacional, género, edad, religión o preferencias. Reconoce el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la autonomía, reconoce el derecho a la autodeterminación para decidir su forma de organización política, social, cultural y económica, para elegir a su autoridad con procedimientos tradicionales y definir sus propias formas de gobierno.⁶"

"En efecto, aunque es natural que en temas tan polémicos no existan visiones uniformes, consideramos que ha sido un paso muy importante el esfuerzo por privilegiar los consensos de tal manera que el Dictamen que hoy se nos presenta a este Honorable Pleno, es el producto del trabajo, el diálogo y el esfuerzo de muchos mexicanos que al mismo tiempo de reconocer rezagos moderniza y pone al día la Constitución. En efecto, las modernas constituciones prohíben la discriminación, a partir de la Proclamación de la igualdad de los Ciudadanos ante la Ley, es más, uno de los llamados derechos fundamentales es precisamente la No discriminación por razón de nacimiento, sexo, raza o cualquier condición personal o social. --- En la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, este derecho se encuentra debidamente reconocido y es que podemos afirmar que uno de los igualdad esencial que posee todo hombre y toda mujer por tener la misma dignidad de persona humana.⁷"

"El Estado solidario debe eliminar todas las formas de discriminación; hoy elevaremos a rango constitucional este derecho con el fin de que desechemos la intolerancia y la prepotencia que incluso vivimos en esta soberanía en donde a los partidos minoritarios se nos otorga un trato mezquino. La sociedad civil, nosotros mismos exigimos justicia para los indígenas, aprobación de la ley donde el concepto de pueblo fuera muy claro, en donde no existieran para la ley candados y menos para los indígenas⁸."

Ahora bien, además de la legislación especializada sobre el Derecho a la No Discriminación⁹, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha interpretado que, la noción de Igualdad deriva directamente de la unidad de naturaleza del género humano y es inseparable de la Dignidad de las personas, tal como se manifiesta tanto en los Derechos Humanos estipulados de manera estricta en la propia Constitución Federal, como de aquellos derivados del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, sobre este punto conviene citar el criterio. **1a. CXLVI/2012 (10a.)**, de rubro y texto siguiente:

"IGUALDAD ANTE LA LEY Y NO DISCRIMINACIÓN. SU CONNOTACIÓN JURÍDICA NACIONAL E INTERNACIONAL. Si bien es cierto que estos conceptos están estrechamente vinculados, también lo es que no son idénticos aunque sí complementarios. La idea de que la ley no debe establecer ni permitir distinciones entre los derechos de las personas con base en su nacionalidad, raza, sexo, religión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social es consecuencia de que todas las personas son iguales; es decir, la noción de igualdad deriva directamente de la unidad de naturaleza del género humano y es inseparable de la dignidad de la persona, frente a la cual es incompatible toda situación que, por considerar superior a un determinado grupo, conduzca a tratarlo con privilegio o que, a la inversa, por considerarlo inferior, lo trate con hostilidad o de cualquier forma lo discrimine del goce de derechos que se reconocen a quienes no se consideran en tal situación de inferioridad. Así pues, no es admisible crear diferencias de trato entre seres humanos que no correspondan con su única e idéntica naturaleza; sin embargo, como la igualdad y la no discriminación se desprenden de la idea de unidad de dignidad y naturaleza

⁶ Cámara de Diputados, Discusión, 28 de abril del año 2001, Diputado Justino Hernández Hilaria.

⁷ Diputado José Antonio Calderón Cardoso.

⁸ Diputado José Manuel del Río Virgen.

⁹ Véase: Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, publicada en la Primera Sección del Diario Oficial de la Federación, el miércoles 11 de junio de 2003. Para los efectos de la legislación federal se entiende por Discriminación:

"Artículo 4.- Para los efectos de esta Ley se entenderá por discriminación toda distinción, exclusión o restricción que, basada en el origen étnico o nacional, sexo, edad, discapacidad, condición social o económica, condiciones de salud, embarazo, lengua, religión, opiniones, preferencias sexuales, estado civil o cualquier otra, tenga por efecto impedir o anular el reconocimiento o el ejercicio de los derechos y la igualdad real de oportunidades de las personas.

También se entenderá como discriminación la xenofobia y el antisemitismo en cualquiera de sus manifestaciones."

de la persona, no todo tratamiento jurídico diferente es discriminatorio, porque no toda distinción de trato puede considerarse ofensiva, por sí misma, de la dignidad humana. Por tanto, la igualdad prevista por el artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en diversos instrumentos internacionales en materia de derechos humanos, más que un concepto de identidad ordena al legislador no introducir distinciones entre ambos géneros y, si lo hace, éstas deben ser razonables y justificables.”

Desde mi particular perspectiva, uno de los componentes primordiales para entender el Derecho a la No Discriminación consiste en su vínculo con el Principio de Dignidad, mismo que se manifiesta como corolario, condición necesaria y base del respeto de todos los Derechos Humanos, a este respecto, la jurisprudencia de este Alto Tribunal ha estimado lo conducente en el criterio: **P. LXVI/2009**, de rubro y texto siguiente:

“DIGNIDAD HUMANA. EL ORDEN JURÍDICO MEXICANO LA RECONOCE COMO CONDICIÓN Y BASE DE LOS DEMÁS DERECHOS FUNDAMENTALES. El artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que todas las personas son iguales ante la ley, sin que pueda prevalecer discriminación alguna por razones étnicas o de nacionalidad, raza, sexo, religión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social que atente contra la dignidad humana y que, junto con los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos suscritos por México, reconocen el valor superior de la dignidad humana, es decir, que en el ser humano hay una dignidad que debe ser respetada en todo caso, constituyéndose como un derecho absolutamente fundamental, base y condición de todos los demás, el derecho a ser reconocido y a vivir en y con la dignidad de la persona humana, y del cual se desprenden todos los demás derechos, en cuanto son necesarios para que los individuos desarrollen integralmente su personalidad, dentro de los que se encuentran, entre otros, el derecho a la vida, a la integridad física y psíquica, al honor, a la privacidad, al nombre, a la propia imagen, al libre desarrollo de la personalidad, al estado civil y el propio derecho a la dignidad personal. Además, aun cuando estos derechos personalísimos no se enuncian expresamente en la Constitución General de la República, están implícitos en los tratados internacionales suscritos por México y, en todo caso, deben entenderse como derechos derivados del reconocimiento al derecho a la dignidad humana, pues sólo a través de su pleno respeto podrá hablarse de un ser humano en toda su dignidad.”

Considero conveniente recordar que, dentro del *Corpus Iuris Internacional*, el Derecho a la No Discriminación se encuentra previsto como una cláusula preliminar para el ejercicio y garantía de los Derechos, así se desprende de la acepción anunciada dentro de los principales instrumentos de la *Carta Internacional de Derechos*, de la que participa el Estado Mexicano, verbigracia:

“Declaración Universal de Derechos Humanos”¹⁰.

Preámbulo.

Considerando que la libertad, la justicia y la paz en el mundo tienen por base el reconocimiento de la dignidad intrínseca y de los derechos iguales e inalienables de todos los miembros de la familia humana;

Considerando que el desconocimiento y el menosprecio de los derechos humanos han originado actos de barbarie ultrajantes para la conciencia de la humanidad, y que se ha proclamado, como la aspiración más elevada del hombre, el advenimiento de un mundo en que los seres humanos, liberados del temor y de la miseria, disfruten de la libertad de palabra y de la libertad de creencias;

Considerando esencial que los derechos humanos sean protegidos por un régimen de Derecho, a fin de que el hombre no se vea compelido al supremo recurso de la rebelión contra la tiranía y la opresión;

Considerando también esencial promover el desarrollo de relaciones amistosas entre las naciones;

Considerando que los pueblos de las Naciones Unidas han reafirmado en la Carta su fe en los derechos fundamentales del hombre, en la dignidad y el valor de la persona humana y en la igualdad de derechos de hombres y mujeres, y se han declarado resueltos a promover el progreso social y a elevar el nivel de vida dentro de un concepto más amplio de la libertad;

¹⁰ United Nations, Resolution 217 A (III) of 10 December 1948. México fue uno de los países que votaron a favor por la aprobación de la Declaración Universal de Derechos Humanos

Considerando que los Estados Miembros se han comprometido a asegurar, en cooperación con la Organización de las Naciones Unidas, el respeto universal y efectivo a los derechos y libertades fundamentales del hombre, y

Considerando que una concepción común de estos derechos y libertades es de la mayor importancia para el pleno cumplimiento de dicho compromiso;

LA ASAMBLEA GENERAL proclama la presente DECLARACIÓN UNIVERSAL DE DERECHOS HUMANOS como ideal común por el que todos los pueblos y naciones deben esforzarse, a fin de que tanto los individuos como las instituciones, inspirándose constantemente en ella, promuevan, mediante la enseñanza y la educación, el respeto a estos derechos y libertades, y aseguren, por medidas progresivas de carácter nacional e internacional, su reconocimiento y aplicación universales y efectivos, tanto entre los pueblos de los Estados Miembros como entre los de los territorios colocados bajo su jurisdicción.

Artículo 1.- Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos y, dotados como están de razón y conciencia, deben comportarse fraternalmente los unos con los otros.

Artículo 2.- Toda persona tiene todos los derechos y libertades proclamados en esta Declaración, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición. Además, no se hará distinción alguna fundada en la condición política, jurídica o internacional del país o territorio de cuya jurisdicción dependa una persona, tanto si se trata de un país independiente, como de un territorio bajo administración fiduciaria, no autónomo o sometido a cualquier otra limitación de soberanía.”

“Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos”¹¹.

Los Estados Partes en el presente Pacto

Considerando que, conforme a los principios enunciados en la Carta de las Naciones Unidas, la libertad, la justicia y la paz en el mundo tienen por base el reconocimiento de la dignidad inherente a todos los miembros de la familia humana y de sus derechos iguales e inalienables,

Reconociendo que estos derechos se derivan de la dignidad inherente a la persona humana,

(...)

Artículo 2

1. Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a respetar y a garantizar a todos los individuos que se encuentren en su territorio y estén sujetos a su jurisdicción los derechos reconocidos en el presente Pacto, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.”

“Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales”¹².

Los Estados Partes en el presente Pacto,

Considerando que, conforme a los principios enunciados en la Carta de las Naciones Unidas, la libertad, la justicia y la paz en el mundo tienen por base el reconocimiento de la dignidad inherente a todos los miembros de la familia humana y de sus derechos iguales e inalienables,

Reconociendo que estos derechos se desprenden de la dignidad inherente a la persona humana,

(...)

¹¹ Pacto publicado en la Primera Sección del Diario Oficial de la Federación, el miércoles 20 de mayo de 1981.

¹² Pacto publicado en el Diario Oficial de la Federación, el martes 12 de mayo de 1981.

Artículo 2

1. Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos.

2. Los Estados Partes en el presente pacto se comprometen a garantizar el ejercicio de los derechos que en él se enuncian, sin discriminación alguna por 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."

Así mismo, otros instrumentos del Sistema Universal en los que participa el Estado Mexicano también incorporan cláusulas de Prohibición de Discriminación en el ejercicio de los Derechos Humanos, cobran especial relevancia los siguientes:

"Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial"¹³.

(...)

CONSIDERANDO que la Declaración Universal de Derechos Humanos proclama que todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos, y que toda persona tiene todos los derechos y libertades enunciados en la misma, sin distinción alguna, en particular por motivos de raza, color u origen nacional.

CONSIDERANDO que todos los hombres son iguales ante la ley y tienen derecho a igual protección de la ley contra toda discriminación y contra toda incitación a la discriminación,

CONSIDERANDO que las Naciones Unidas han condenado el colonialismo y todas las prácticas de segregación y discriminación que lo acompañan, cualquiera que sea su forma y dondequiera que existan, y que la Declaración sobre la concesión de la independencia a los países y pueblos coloniales, de 14 de diciembre de 1960 (resolución 1514 (XV) de la Asamblea General), ha afirmado y solemnemente proclamado la necesidad de ponerles fin rápida e incondicionalmente.

CONSIDERANDO que la Declaración de las Naciones Unidas sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial, de 20 de noviembre de 1963 (resolución 1904 (XVIII) de la Asamblea General), afirma solemnemente la necesidad de eliminar rápidamente en todas las partes del mundo la discriminación racial en todas sus formas y manifestaciones y de asegurar la comprensión y el respeto de la dignidad de la persona humana,

CONVENCIDOS de que toda doctrina de superioridad basada en la diferenciación racial es científicamente falsa, moralmente condenable y socialmente injusta y peligrosa, y de que nada en la teoría o en la práctica permite justificar en ninguna parte, la discriminación racial,

REAFIRMANDO que la discriminación entre seres humanos por motivos de raza, color u origen étnico constituye un obstáculo a las relaciones amistosas y pacíficas entre las naciones y puede perturbar la paz y la seguridad entre los pueblos, así como la convivencia de las personas aun dentro de un mismo Estado.

CONVENCIDOS de que la existencia de barreras raciales es incompatible con los ideales de toda sociedad humana,

ALARMADOS por las manifestaciones de discriminación racial que todavía existen en algunas partes del mundo y por las políticas gubernamentales basadas en la superioridad o el odio racial, tales como las de apartheid, segregación o separación,

RESUELTOS a adoptar todas las medidas necesarias para eliminar rápidamente la discriminación racial en todas sus formas y manifestaciones y a prevenir y combatir las doctrinas y prácticas racistas con el fin de promover el entendimiento entre las razas y edificar una comunidad internacional libre de todas las formas de segregación y discriminación raciales.

¹³ Convención publicada en la Primera Sección del Diario Oficial de la Federación, el viernes 13 de junio de 1975.

TENIENDO PRESENTES el Convenio relativo a la discriminación en materia de empleo y ocupación aprobado por la Organización Internacional del Trabajo en 1958 y la Convención relativa a la lucha contra las discriminaciones en la esfera de la enseñanza, aprobada por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura en 1960,

DESEANDO poner en práctica los principios consagrados en la Declaración de las Naciones Unidas sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial y con tal objeto asegurar que se adopten lo antes posible medidas prácticas,

ARTICULO 1

1. En la presente Convención la expresión "discriminación racial" denotará toda distinción, exclusión, restricción o preferencia basada en motivos de raza, color, linaje u origen nacional o étnico, que tenga por objeto o por resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos humanos y libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural o en cualquier otra esfera de la vida pública.

2. Esta Convención no se aplicará a las distinciones, exclusiones, restricciones o preferencias que haga un Estado parte en la presente Convención entre ciudadanos y no ciudadanos.

3. Ninguna de las cláusulas de la presente Convención podrá interpretarse en un sentido que afecte en modo alguno las disposiciones legales de los Estados partes sobre nacionalidad, ciudadanía o naturalización, siempre que tales disposiciones no establezcan discriminación contra ninguna nacionalidad en particular.

4. Las medidas especiales adoptadas con el fin exclusivo de asegurar el adecuado progreso de ciertos grupos raciales o étnicos o de ciertas personas que requieran la protección que puede ser necesaria con objeto de garantizarles, en condiciones de igualdad, el disfrute o ejercicio de los derechos humanos y de las libertades fundamentales no se considerarán como medidas de discriminación racial, siempre que no conduzcan, como consecuencia, al mantenimiento de derechos distintos para los diferentes grupos raciales y que no se mantengan en vigor después de alcanzados los objetivos para los cuales se tomaron."

"Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer"¹⁴.

Los Estados Partes en la presente Convención,

Considerando que la Carta de las Naciones Unidas reafirma la fe en los derechos fundamentales del hombre, en la dignidad y el valor de la persona humana y en la igualdad de derechos del hombre y la mujer,

Considerando que la Declaración Universal de Derechos Humanos reafirma el principio de la no discriminación y proclama que todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos, y que toda persona puede invocar todos los derechos y libertades proclamados en esa Declaración, sin distinción alguna y, por ende, sin distinción de sexo,

(...)

Artículo 1

A los efectos de la presente Convención, la expresión "discriminación contra la mujer" denotará toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o por resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer, independientemente de su estado civil, sobre la base de la igualdad del hombre y la mujer, de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural y civil en cualquier otra esfera."

¹⁴ Convención publicada en el Diario Oficial de la Federación, el martes 12 de mayo de 1981.

Como puede observarse, la mayoría de los instrumentos del Sistema Universal de Protección de Derechos Humanos de los que el Estado Mexicano ha signado y ratificado¹⁵ aceptan como consideración preliminar la proclamación de la libertad e igualdad en Dignidad y Derechos, asimismo enfatizan las características de que estos habrán de garantizarse sin distinciones arbitrarias cimentadas en *raza, color, linaje, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional, étnico o social, posición económica, nacimiento, estado civil o cualquier otra condición social*.

A este sentido, el Comité de Derechos Humanos, órgano garante del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en su observación General Número 18, ha considerado en relación con el Principio de Igualdad y No Discriminación lo siguiente:

*"En efecto, la no discriminación constituye un principio tan básico que en el artículo 3 se establece la obligación de cada Estado Parte de garantizar a hombres y mujeres la igualdad en el goce de los derechos enunciados en el Pacto. Si bien el párrafo 1 del artículo 4 faculta a los Estados Partes para que en situaciones excepcionales adopten disposiciones que suspendan determinadas obligaciones contraídas en virtud del Pacto, ese mismo artículo exige, entre otras cosas, que dichas disposiciones no entrañen discriminación alguna fundada únicamente en motivos de raza, color, sexo, idioma, religión u origen social. Además, el párrafo 2 del artículo 20 impone a los Estados Partes la obligación de prohibir por ley toda apología del odio nacional, racial o religioso que constituya incitación a la discriminación. --- Debido a su carácter básico y general, el principio de no discriminación así como el de igualdad ante la ley y de igual protección de la ley a veces se establecen expresamente en artículos relacionados con determinadas categorías de derechos humanos. El párrafo 1 del artículo 14 establece que todas las personas son iguales ante los tribunales y cortes de justicia y el párrafo 3 del mismo artículo dispone que durante el proceso toda persona acusada de un delito tendrá derecho, en plena igualdad, a las garantías mínimas enunciadas en los incisos a) a g) de este último párrafo. **Análogamente, el artículo 25 prevé la igualdad de participación de todos los ciudadanos en la vida pública, sin ninguna de las distinciones mencionadas en el artículo 2. --- Corresponde a los Estados Partes decidir cuáles son las medidas apropiadas para la aplicación de las disposiciones pertinentes. Sin embargo, el Comité desea ser informado acerca de la naturaleza de tales medidas y de su conformidad con los principios de no discriminación y de igualdad ante la ley e igual protección de la ley.**"¹⁶*

A mayor abundamiento, desde el ámbito del Sistema Interamericano de Protección de Derechos Humanos, sus principales instrumentos incorporan la cláusula de respeto, garantía y ejercicio de los Derechos y Libertades sin discriminación.

"Convención Americana sobre Derechos Humanos"¹⁷

(...)

Artículo 1. Obligación de Respetar los Derechos

1. Los Estados Partes en esta 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.

Artículo 24. Igualdad ante la Ley

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

¹⁵ Véase entre otros: Convención sobre los Derechos del Niño, artículo 2 (Convención publicada en el Diario Oficial de la Federación, el viernes 25 de enero de 1991.); Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y sus Familiares, artículo 7 (Convención publicada en la Segunda Sección del Diario Oficial de la Federación, el viernes 13 de agosto de 1999.); Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, artículo 2 (Convención publicada en el Diario Oficial de la Federación, el viernes 2 de mayo de 2008.), Convención contra la Tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, artículo 1 (Convención publicada en el Diario Oficial de la Federación, el jueves 6 de marzo de 1986).

¹⁶ CCPR General Comment No. 18., General Comment No. 18: Non-discrimination, Non-discrimination, (Thirty-seventh session, 1989), prf. 2-4

¹⁷ Convención publicada en el Diario Oficial de la Federación, el jueves 7 de mayo de 1981.

"Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales "Protocolo de San Salvador"¹⁸

(...)

Artículo 3

Obligación de no discriminación

Los Estados Partes en el presente Protocolo se comprometen a garantizar el ejercicio de los derechos que en él se enuncian, 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."

Ahora bien, sobre el Derecho a la No Discriminación, es necesario también reflexionar sobre el Dialogo Jurisprudencial con el Tribunal Hemisférico, pues en materia de Igualdad y No Discriminación se ha considerado que: *"La noción de igualdad se desprende directamente de la unidad de naturaleza del género humano y es inseparable de la dignidad esencial de la persona, frente a la cual es incompatible toda situación que, por considerar superior a un determinado grupo, conduzca a tratarlo con privilegio; o que, a la inversa, por considerarlo inferior, lo trate con hostilidad o de cualquier forma lo discrimine del goce de derechos que sí se reconocen a quienes no se consideran incursos en tal situación de inferioridad. No es admisible crear diferencias de tratamiento entre seres humanos que no se correspondan con su única e idéntica naturaleza."*¹⁹

Sobre la misma base, me manifiesto en recordar que en el marco del foro interamericano los principios de Igualdad y la No Discriminación han alcanzado el más alto grado de determinación jurídica, es decir, la categoría de ***Ius Cogens***, que implica que se trata de normas imperativas de Derecho Internacional que deben ser observadas por la comunidad internacional en su conjunto con independencia de su adscripción a un determinado instrumento internacional y por tanto, vinculante para todos los Estados del Mundo; la propia Corte Interamericana lo ha destacado en su propia jurisprudencia: *"...en la actual etapa de la evolución del derecho internacional, el principio fundamental de igualdad y no discriminación ha ingresado en el dominio del ius cogens. Sobre él descansa el andamiaje jurídico del orden público nacional e internacional y permean todo el ordenamiento jurídico."*²⁰

Así, puede estimarse que los criterios anteriores desde luego que pueden ser apreciados a afecto de desarrollar del Derecho a la No Discriminación, pues aunque algunos no provienen de casos en los que el Estado Mexicano ha figurado como parte en un litigio internacional, si ofrecen un criterio de interpretación en beneficio de las personas sobre el contenido y alcance de los derechos, de conformidad con el criterio: **P. LXVII/2011 (9a.)**, de rubro:

"CRITERIOS EMITIDOS POR LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS CUANDO EL ESTADO MEXICANO NO FUE PARTE. SON ORIENTADORES PARA LOS JUECES MEXICANOS SIEMPRE QUE SEAN MÁS FAVORABLES A LA PERSONA EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 1o. DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL".

Ahora bien, a efecto de determinar si la previsión normativa que introdujo el Poder Legislativo Local en la fracción I del artículo 63 de la Ley la Ley del Sistema Estatal de Seguridad Pública del Estado de Baja California Sur es discriminatoria, se precisa que el Tribunal Constitucional debe adicionalmente correr un test de razonabilidad sobre la norma que se impugna, lo anterior, con fundamento en las siguientes tesis: P./J. 28/2011, 1a. CIV/2010, 2a./J. 42/2010 y 1a. LXVI/2008 de rubro y textos siguientes:

"ESCRUTINIO DE IGUALDAD Y ANÁLISIS CONSTITUCIONAL ORIENTADO A DETERMINAR LA LEGITIMIDAD DE LAS LIMITACIONES A LOS DERECHOS FUNDAMENTALES. SU RELACIÓN. Los criterios de análisis constitucional ante alegaciones que denuncian limitaciones excesivas a los derechos fundamentales tienen mucho de común a los que se usan para evaluar eventuales infracciones al principio de igualdad, lo cual se explica porque legislar implica necesariamente clasificar y distinguir casos y porque en cualquier medida legal clasificatoria opera una afectación de expectativas o derechos, siendo entonces natural que los dos tipos de examen de constitucionalidad se superpongan parcialmente. Sin embargo, cuando la Suprema Corte de Justicia de la Nación

¹⁸ Protocolo publicado en el Diario Oficial de la Federación, el martes 1 de septiembre de 1998.

¹⁹ Corte IDH, "Propuesta de Modificación a la Constitución Política de Costa Rica Relacionada con la Naturalización". Opinión Consultiva OC-4/84 del 19 de Enero de 1984. Serie A No. 4, párr. 55.

²⁰ Corte IDH, "Caso Atala Ríffo y Niñas vs. Chile". Sentencia de 24 de Febrero de 2012. (Fondo, Reparaciones y Costas), párr. 79; "Caso Comunidad Indígena Xákmok Kásek, vs. Paraguay". Sentencia de 24 de Agosto de 2010. (Fondo, Reparaciones y Costas), párr. 269; Opinión Consultiva solicitada por los Estados Unidos Mexicanos, "Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados." OC-18/03 del 17 de septiembre de 2003. Serie A No. 18, párr. 101

se ve llamada a actuar como garante del principio de igualdad y no discriminación previsto en el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ello la obliga a examinar rasgos adicionales a los que considera cuando contempla la cuestión desde la perspectiva de los derechos sustantivos involucrados. Así, aunque el Alto Tribunal haya concluido que una determinada regulación limitadora de derechos no es excesiva sino legítima, necesaria y proporcional, justificada por la necesidad de armonizar las exigencias normativas derivadas del derecho en cuestión con otras también relevantes en el caso, todavía puede ser necesario analizar, bajo el principio de igualdad, si las cargas que esa limitación de derechos representa están repartidas utilizando criterios clasificatorios legítimos. Esto es, aunque una norma legal sea adecuada en el sentido de representar una medida globalmente apta para tratar de alcanzar un determinado fin, puede tener defectos de sobre inclusión o de infra inclusión, de los que derive una vulneración del principio de igualdad y no discriminación. Incluso, en algunas ocasiones, por el tipo de criterio usado por la norma legal examinada (origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias, 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) o por la extensión e intensidad de la incidencia en el goce de un derecho fundamental, será necesario examinar con especial cuidado si los medios (distinciones) usados por el legislador son adecuados a la luz del fin perseguido."

"PRINCIPIO DE IGUALDAD. INTERPRETACIÓN CONSTITUCIONAL PARA DETERMINAR SI EN UN CASO PROCEDE APLICAR ESCRUTINIO INTENSO POR ESTAR INVOLUCRADAS CATEGORÍAS SOSPECHOSAS. De conformidad con el artículo 1o. de la Constitución, los tribunales deben ser especialmente exigentes con el legislador, desde la perspectiva del principio de igualdad, en dos hipótesis básicas: a) cuando la norma legal analizada utiliza para la configuración de su contenido normativo los criterios clasificatorios allí enumerados y b) cuando la norma legal analizada tiene una proyección central sobre los derechos fundamentales garantizados por la Constitución Federal. Determinar si en un caso la norma legal impugnada se inscribe o no en alguna de las dos hipótesis anteriores no es una operación semi-automática que el intérprete pueda hacer de manera rápida y expedita, sino una tarea que puede exigir la revisión del texto constitucional entero y el despliegue de una tarea interpretativa sensible a los fines y propósitos que dan sentido a las disposiciones constitucionales. Por lo que se refiere a las normas que usan criterios específicamente mencionados como motivos prohibidos de discriminación en el artículo 1o., hay que tomar en consideración los propósitos que el constituyente persigue mediante esa mención explícita, que no son sino proteger de los eventuales y con frecuencia graves efectos del prejuicio a personas o a grupos que cuentan con una historia de desventaja o victimización, o cuyos intereses -por razones que en gran parte tienen que ver con su identificabilidad con el rasgo que la Constitución menciona- pueden no ser tenidos en cuenta por el legislador o los demás poderes públicos del mismo modo que los intereses de todos los demás. Sin esta operación interpretativa previa, el ejercicio de aplicación del artículo 1o. podría desembocar fácilmente en absurdos. Por poner un ejemplo, el artículo 1o. dispone expresamente que "queda prohibida toda discriminación motivada por... las preferencias". Sin embargo, es claro que sería absurdo pensar que la Corte debe revisar con especial cuidado las leyes que organizan su contenido normativo haciendo distinción entre los que tienen la "preferencia" de robar y los que no albergan esta preferencia, o entre los que tienen la preferencia de incendiar bosques y los que no. En cambio debe hacerlo respecto de personas o colectivos identificados socialmente en alusión a ciertas preferencias sexuales. En este país como en otros, hay pautas culturales, económicas, sociales -históricamente rastreables y sociológicamente distintivas- que marcan a personas con orientación u orientaciones sexuales distintas a las que se perciben como mayoritarias. El escrutinio cuidadoso o intenso de las normas legales que tuvieran que ver con este factor estaría plenamente justificado. En contraste, pero por las mismas razones, el artículo 1o. no da motivo para someter a escrutinio intenso las clasificaciones legislativas incluidas en leyes o actos de autoridad encaminadas a luchar contra causas permanentes y estructurales de desventaja para ciertos grupos. Existen medidas pro-igualdad que difícilmente podrían instrumentarse sin recurrir al uso de criterios de identificación de colectivos tradicionalmente discriminados, cuyas oportunidades el derecho trata de aumentar -pensemos, por ejemplo, en las normas que reservan cuotas en los cuerpos legislativos o en las instituciones de educación superior para sus miembros-. Sería erróneo que el juez constitucional contemplara dichas medidas con especial sospecha."

"IGUALDAD. CRITERIOS QUE DEBEN OBSERVARSE EN EL CONTROL DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE NORMAS QUE SE ESTIMAN VIOLATORIAS DE DICHA GARANTÍA. La igualdad normativa presupone necesariamente una comparación entre dos o más regímenes jurídicos, ya que un régimen jurídico no es discriminatorio en sí mismo, sino únicamente en relación con otro. Por ello, el control de la constitucionalidad de normas que se estiman violatorias de la garantía de igualdad no se reduce a un juicio abstracto de adecuación entre la norma impugnada y el precepto constitucional que sirve de parámetro, sino que incluye otro régimen jurídico que funciona como punto de referencia a la luz de un término de comparación relevante para el caso concreto. Por tanto, el primer criterio para analizar una norma a la luz de la garantía de igualdad consiste en elegir el término de comparación apropiado, que permita comparar a los sujetos desde un determinado punto de vista y, con base en éste, establecer si se encuentran o no en una situación de igualdad respecto de otros individuos sujetos a diverso régimen y si el trato que se les da, con base en el propio término de comparación, es diferente. En caso de que los sujetos comparados no sean iguales o no sean tratados de manera desigual, no habrá violación a la garantía individual. Así, una vez establecida la situación de igualdad y la diferencia de trato, debe determinarse si la diferenciación persigue una finalidad constitucionalmente válida. Al respecto, debe considerarse que la posición constitucional del legislador no exige que toda diferenciación normativa esté amparada en permisos de diferenciación derivados del propio texto constitucional, sino que es suficiente que la finalidad perseguida sea constitucionalmente aceptable, salvo que se trate de una de las prohibiciones específicas de discriminación contenidas en el artículo 1o., primer y tercer párrafos, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues respecto de éstas no basta que el fin buscado sea constitucionalmente aceptable, sino que es imperativo. La siguiente exigencia de la garantía de igualdad es que la diferenciación cuestionada sea adecuada para el logro del fin legítimo buscado; es decir, que la medida sea capaz de causar su objetivo, bastando para ello una aptitud o posibilidad de cumplimiento, sin que sea exigible que los medios se adecuen estrechamente o estén diseñados exactamente para lograr el fin en comento. En este sentido, no se cumplirá el requisito de adecuación cuando la medida legislativa no contribuya a la obtención de su fin inmediato. Tratándose de las prohibiciones concretas de discriminación, en cambio, será necesario analizar con mayor intensidad la adecuación, siendo obligado que la medida esté directamente conectada con el fin perseguido. Finalmente, debe determinarse si la medida legislativa de que se trate resulta proporcional, es decir, si guarda una relación razonable con el fin que se procura alcanzar, lo que supone una ponderación entre sus ventajas y desventajas, a efecto de comprobar que los perjuicios ocasionados por el trato diferenciado no sean desproporcionados con respecto a los objetivos perseguidos. De ahí que el juicio de proporcionalidad exija comprobar si el trato desigual resulta tolerable, teniendo en cuenta la importancia del fin perseguido, en el entendido de que mientras más alta sea la jerarquía del interés tutelado, mayor puede ser la diferencia."

"RESTRICCIONES A LOS DERECHOS FUNDAMENTALES. ELEMENTOS QUE EL JUEZ CONSTITUCIONAL DEBE TOMAR EN CUENTA PARA CONSIDERARLAS VÁLIDAS. Ningún derecho fundamental es absoluto y en esa medida todos admiten restricciones. Sin embargo, la regulación de dichas restricciones no puede ser arbitraria. Para que las medidas emitidas por el legislador ordinario con el propósito de restringir los derechos fundamentales sean válidas, deben satisfacer al menos los siguientes requisitos: a) ser admisibles dentro del ámbito constitucional, esto es, el legislador ordinario sólo puede restringir o suspender el ejercicio de las garantías individuales con objetivos que puedan enmarcarse dentro de las previsiones de la Carta Magna; b) ser necesarias para asegurar la obtención de los fines que fundamentan la restricción constitucional, es decir, no basta que la restricción sea en términos amplios útil para la obtención de esos objetivos, sino que debe ser la idónea para su realización, lo que significa que el fin buscado por el legislador no se pueda alcanzar razonablemente por otros medios menos restrictivos de derechos fundamentales; y, c) ser proporcional, esto es, la medida legislativa debe respetar una correspondencia entre la importancia del fin buscado por la ley, y los efectos perjudiciales que produce en otros derechos e intereses constitucionales, en el entendido de que la persecución de un objetivo constitucional no puede hacerse a costa de una afectación innecesaria o desmedida a otros bienes y derechos constitucionalmente protegidos. Así, el juzgador debe determinar en cada caso si la restricción legislativa a un derecho fundamental es, en primer lugar, admisible dadas las previsiones constitucionales, en segundo lugar, si

es el medio necesario para proteger esos fines o intereses constitucionalmente amparados, al no existir opciones menos restrictivas que permitan alcanzarlos; y en tercer lugar, si la distinción legislativa se encuentra dentro de las opciones de tratamiento que pueden considerarse proporcionales. De igual manera, las restricciones deberán estar en consonancia con la ley, incluidas las normas internacionales de derechos humanos, y ser compatibles con la naturaleza de los derechos amparados por la Constitución, en aras de la consecución de los objetivos legítimos perseguidos, y ser estrictamente necesarias para promover el bienestar general en una sociedad democrática.”

Puede recapitularse, con el señalamiento de que el artículo 1o. párrafos primero y quinto, establecen una garantía dirigida hacia todas las personas, quienes gozarán de los derechos humanos que sean reconocidos tanto en la propia constitución como en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, y de las garantías para su protección, asimismo señala que el ejercicio de tales prerrogativas no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que la Constitución establezca.

Cabe precisar, que si bien el artículo 1o. constitucional, con la reforma sufrida el diez de junio de dos mil once, estableció cambios sustanciales que otorgan a las personas una protección más amplia de los derechos humanos, reconocidos no sólo en la Constitución, sino también en tratados internacionales, con la finalidad de favorecer en todo tiempo a las personas; también es cierto que respecto de la esencia del principio de igualdad y no discriminación, dicho artículo no sufrió alteración alguna, salvo la inclusión de la prohibición de discriminación por preferencias sexuales, razón por la que es válido, para efecto de la resolución de este asunto, tomar en consideración la interpretación establecida por este Alto Tribunal con relación a dichos principios.

En ese sentido, la Segunda Sala de este Alto Tribunal, al resolver el amparo en revisión 664/2008²¹, determinó que el artículo 1o. constitucional establece un mandato hacia las autoridades para que se abstengan de emitir, en sus actos de autoridad, diferencias entre los gobernados, por cualquiera de las razones que se encuentran enunciadas en el propio numeral, lo que constituye el principio de igualdad que debe imperar entre los gobernados.

Por lo que, de acuerdo con la Segunda Sala, en el ámbito legislativo, el principio de igualdad se traduce en una limitante al legislador consistente en la prohibición de que en el ejercicio de su creación normativa emita normas discriminatorias.

No obstante lo anterior, dicha limitante, no se traduce en la prohibición absoluta de establecer diferencias respecto de las categorías enumeradas en el artículo 1o. constitucional, **sino que es un exhorto al legislador para que en el desarrollo de su función, sea especialmente cuidadoso, evitando establecer distinciones que sitúen en franca desventaja a un grupo de individuos respecto de otro, o bien, que menoscaben los derechos de los gobernados**, salvo que esta diferenciación constituya una acción positiva que tenga por objeto compensar la situación desventajosa en la que históricamente se han encontrado ciertos grupos.

Respecto del principio de igualdad, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver el amparo en revisión 220/2008²², sostuvo que tal principio no implica que todos los individuos deban encontrarse siempre y en cualquier circunstancia en condiciones de absoluta igualdad, sino que, más bien, se refiere a una igualdad jurídica entre los gobernados, que se traduce en el hecho de que todos tengan derecho a recibir siempre el mismo trato que reciben aquellos que se encuentran en situaciones de hecho similares, por lo que no toda diferencia implicará siempre una violación a las garantías de los gobernados, sino que ésta se dará sólo cuando, ante situaciones de hecho similares, no exista una justificación razonable para realizar tal distinción.

Por su parte, la Primera Sala de este Alto Tribunal²³, ha establecido que, si bien es deseable mantener incólume el principio de igualdad en los dispositivos que rigen a los gobernados, existen situaciones en las que el legislador sí puede establecer diferencias entre los gobernados; sin embargo, dichas distinciones no pueden establecerse de forma arbitraria, por lo que, cuando éstas se establezcan, el juzgador debe analizar si el legislador tomó en cuenta ciertos factores que le darán validez constitucional a la norma, a saber:

²¹ Fallado por unanimidad de votos el día diecisiete de septiembre de dos mil ocho, a cargo de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

²² Fallado el día diecinueve de junio de dos mil ocho, por unanimidad de votos respecto de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, publicada en el Diario Oficial de la Federación, el treinta y uno de marzo de dos mil siete; por mayorías de nueve, ocho y ocho votos, el Ministro José Fernando Franco González Salas y la Ministra Olga Sánchez Cordero de García Villegas votaron en contra y porque se hiciera una interpretación conforme respecto del artículo décimo transitorio, fracción IV de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

²³ “IGUALDAD. CRITERIOS PARA DETERMINAR SI EL LEGISLADOR RESPETA ESE PRINCIPIO CONSTITUCIONAL.”. Tesis 1ª./J.55/2006, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, t. XXIV, septiembre de 2006, p. 75.

- En primer lugar, debe verificar **si se justifican las razones por las cuales se establece una diferenciación**, para lo cual debe perseguir una **finalidad objetiva y constitucionalmente válida**, es decir, debe tener un objetivo fijo, admisible y posible de alcanzar mediante la inclusión de una norma clasificatoria.

- En segundo lugar, debe observar **si la distinción se aplicó racionalmente**, es decir, si existe una relación factible entre la medida clasificatoria y el fin que se pretende obtener.

- Posteriormente, **debe revisar que se cumpla con el requisito de proporcionalidad**, para lo cual debe valorar si la distinción realizada va acorde con la finalidad pretendida, los bienes y los derechos constitucionales que se verán afectados con tal distinción; en ese sentido, debe evitar pretender alcanzar objetivos constitucionalmente legítimos de un modo desproporcionado, ya que la persecución de un objetivo constitucional no puede hacerse a costa de una afectación innecesaria o desmedida de otros bienes y derechos constitucionalmente protegidos.

- Por último, el juzgador debe **valorar la factibilidad de la norma clasificatoria**, pues debe tener presente que el principio de igualdad constituye un derecho de carácter fundamental y que si bien es cierto que la Norma Fundamental le permite al legislador una mayor amplitud para realizar diferenciaciones en ciertos ámbitos, también lo es que, por otra parte, apremia al juzgador para que sea especialmente cuidadoso al determinar si en un precepto, el legislador ha respetado las exigencias derivadas del principio mencionado.

Además, tratándose del principio de igualdad y no discriminación la Primera Sala también ha sostenido que en ese principio se contiene el reconocimiento de que siempre que la acción clasificadora del legislador incida en los derechos fundamentales garantizados constitucionalmente, será necesario aplicar con especial intensidad las exigencias derivadas del principio de igualdad y no discriminación y, por tanto, el Juez constitucional deberá someter la labor del legislador a un escrutinio especialmente cuidadoso desde el punto de vista del respeto a la garantía de igualdad²⁴. Similares consideraciones fueron sostenidas en las Acciones de Inconstitucionalidad **48/2009, 20/2011, 31/2011 y 22/2011**²⁵.

B. Norma Combatida y su contraste Constitucional con los artículos 10. párrafo quinto y 32 párrafo segundo, así como su análisis de razonabilidad.

Primeramente, debió advertirse que la norma combatida introdujo una diferencia de trato enfática y por tanto de exclusión en dos situaciones como requisito de ingreso para ocupar los cargos de ministerios públicos, peritos y elementos operativos de las instituciones de seguridad pública:

1. Ciudadanía Mexicana por Nacimiento.
2. Carencia de otra Nacionalidad.

Estos aspectos normativos forma mi convicción de que quedarían excluidos aquellos ciudadanos mexicanos por naturalización en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles, que tengan a su vez otra nacionalidad como sería el caso de la doble o triple nacionalidad, ello implica que el criterio usado por la norma legal examinada estriba en el origen nacional.

Ahora bien, considero que debió de estudiarse de manera adicional si la exclusión a la que alude el precepto combatido persigue una finalidad constitucionalmente legítima y admisible; en este sentido, para sostener la constitucionalidad del precepto, las autoridades demandadas consideraron que el componente normativo es constitucionalmente legítimo en virtud de que:

- El artículo impugnado guarda armonía con la Constitución y la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública.
- Los requisitos establecidos son razonables puesto que exigen condiciones para que las personas encargadas de seguridad pública tengan las cualidades y calidades necesarias.
- Que la materia de seguridad pública y procuración de justicia es de interés público y solo permite el ingreso para los cargos mencionados para mexicanos por nacimiento.
- Que los bienes constitucionalmente tutelados versan sobre la función civil de seguridad pública son los derechos humanos de la población del Estado Mexicano y por tanto el objetivo del Sistema solo puede encomendarse a aquellas personas cuya lealtad con la Nación se encuentre plenamente reconocida.

²⁴ "IGUALDAD. CASOS EN LOS QUE EL JUEZ CONSTITUCIONAL DEBE HACER UN ESCRUTINIO ESCRITO DE LAS CLASIFICACIONES LEGISLATIVAS (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 10. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS)." Tesis 1ª. I.J. 37/2008, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, t. XXVII, abril de 2008, p. 175.

²⁵ Falladas respectivamente el catorce de abril de dos mil once en cuanto a la primera citada, el veinte de enero de dos mil doce, el catorce de mayo de dos mil doce y el treinta y uno de enero de dos mil trece en cuanto a esta última.

- Que los cargos habrán de confiarse a aquellos nacionales mexicanos por nacimiento que carezcan de cualquier sospecha relativa a su lealtad con los Estados Unidos Mexicanos.

Por su parte, el producto normativo del órgano legislativo sujeto a escrutinio considero en su iniciativa presentada a cargo del Gobernados Constitucional del Estado de Baja California Sur lo siguiente:

“La presente iniciativa se encuentra organizada en Catorce Título, el título Primero, relativo al objeto, sujetos y aplicación de la Ley, se incorporan los temas que fueron producto de la reforma constitucional y se aluden los objetivos de la Seguridad Pública Estatal, los cuales son: salvaguardar la integridad y derechos de las personas, preservar las libertades, el orden y la paz pública, investigar la comisión de delitos bajo la conducción del Ministerio Público, prevenir la comisión de estos, bajo los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y el respecto a los derechos humanos reconocidos en la Constitución Política del Estado de Baja California (...)--- ...se incorpora la relación laboral del personal, en términos de la fracción XIII, Apartado B, del Artículo 123 Constitucional; así como las obligaciones, derechos, ascensos, conclusión del servicio y la carrera policial, y se establece la organización jerárquica por los que habrán de transitar los policías, los cuales integran las Instituciones Policiales y de Procuración de Justicia, y por último se determinan los requisitos de ingreso y permanencia.”²⁶

A este respecto, se observa que, efectivamente, la finalidad de la legislación en comento es constitucionalmente legítima, en virtud de que versa con la sincronía que se guarda tanto con el artículo 21 de la Constitución Federal, así como las previsiones que contempla la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, y, en la parte que interesa respecto al estudio de la fracción I del artículo 63 de la Ley la Ley del Sistema Estatal de Seguridad Pública del Estado de Baja California Sur, se establece un servicio civil de carrera para funcionarios de las instituciones policiales y las de procuración de justicia en el Estado de Baja California Sur.

A mayor abundamiento, puede decirse que la materia de Seguridad Pública es un objetivo constitucionalmente legítimo puesto que, de conformidad con el artículo 21 de la Constitución Federal, la materia se encuentra catalogada de forma primordial como una función a cargo del Estado Mexicano, desplegada como una materia concurrente entre los distintos órdenes de gobierno en los que participan las Entidades Federativas, los Municipios, el Distrito Federal y la propia Federación²⁷.

Así, la Seguridad Pública en su perspectiva de función, está sujeta a reserva de ley absoluta y con las competencias que la propia Carta Magna constriñe; asimismo, las instituciones de seguridad pública se regirán bajo principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos; dichas instituciones de seguridad pública además, contarán con una estructura de carácter civil, disciplinado y profesional. Se dispone un sistema de coordinación entre el Ministerio Público y las instituciones policiales de los distintos órdenes de gobierno con la intención de cumplir con los objetivos de seguridad pública y conformar a su vez el Sistema Nacional de Seguridad Pública; dicho Sistema deberá contar a su vez con las bases mínimas desplegadas en los incisos a), b), c), d) y e) a los que alude el décimo párrafo del artículo 21 de la Constitución Federal; esto es: una regulación de procesos de selección, ingreso, formación, permanencia, evaluación, reconocimiento y certificación de los integrantes de las instituciones de seguridad

²⁶ Véase las fojas 1 y 5 de la Iniciativa con proyecto de Decreto mediante la cual se crea la Ley del Sistema Estatal de Seguridad Pública para el Estado de Baja California Sur, presentada por el titular del Poder Ejecutivo Estatal, en sesión pública de fecha martes dieciocho de octubre de dos mil once, en copia certificada y visible a fojas 488 a 532 del cuaderno de la Acción de Inconstitucionalidad 20/2012.

²⁷ “Art. 21.-...

(...)

La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, que comprende la prevención de los delitos; la investigación y persecución para hacerla efectiva, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones de seguridad pública se regirá por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en esta Constitución. Las instituciones de seguridad pública serán de carácter civil, disciplinado y profesional. El Ministerio Público y las instituciones policiales de los tres órdenes de gobierno deberán coordinarse entre sí para cumplir los objetivos de la seguridad pública y conformarán el Sistema Nacional de Seguridad Pública, que estará sujeto a las siguientes bases mínimas:

a) La regulación de la selección, ingreso, formación, permanencia, evaluación, reconocimiento y certificación de los integrantes de las instituciones de seguridad pública. La operación y desarrollo de estas acciones será competencia de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los municipios en el ámbito de sus respectivas atribuciones.

b) El establecimiento de las bases de datos criminalísticos y de personal para las instituciones de seguridad pública. Ninguna persona podrá ingresar a las instituciones de seguridad pública si no ha sido debidamente certificado y registrado en el sistema.

c) La formulación de políticas públicas tendientes a prevenir la comisión de delitos.

d) Se determinará la participación de la comunidad que coadyuvará, entre otros, en los procesos de evaluación de las políticas de prevención del delito así como de las instituciones de seguridad pública.

e) Los fondos de ayuda federal para la seguridad pública, a nivel nacional serán aportados a las entidades federativas y municipios para ser destinados exclusivamente a estos fines.”

pública; estas acciones constituyen una materia concurrente en la que han de participar todos los órdenes de gobierno; se prevé además el establecimiento de bases de datos criminalísticos y de personal de las instituciones de seguridad pública, la certificación y registro de las personas para el ingreso a las instituciones de seguridad pública; la formulación de políticas públicas tendientes a prevenir la comisión de delitos; se prevé la coadyuvancia de la comunidad para participar en los procesos de evaluación de las políticas de prevención del delito así como de las instituciones de seguridad pública, y finalmente, los fondos de ayuda federal para la seguridad pública, que a nivel nacional serán aportados a las entidades federativas y municipios para ser destinados exclusivamente a la seguridad pública. Por su parte, el Congreso de la Unión tiene competencia para legislar en la materia de coordinación entre estos niveles de gobierno y para organizar a las instituciones de seguridad pública en materia federal, de conformidad con el artículo 73 fracción XXIII de la Constitución²⁸.

Ahora bien, en el caso concreto, si bien es cierto que la materia de Seguridad Pública es un objetivo constitucionalmente legítimo, no se desprende que de ello se sirva para introducir una norma con características excluyentes relacionadas con la nacionalidad por nacimiento, esto es, el precepto combatido no muestra con claridad que la adopción de la medida de exclusión por nacionalidad sea necesaria para alcanzar los objetivos constitucionalmente legítimos respecto a la Seguridad Pública, pues esto último llevaría a concatenarlo con el artículo 32 de la Constitución Federal, como se verá a continuación.

Conviene entonces consultar las previsiones que la Norma Suprema establece sobre la Nacionalidad Mexicana:

"CAPITULO II.

DE LOS MEXICANOS.

(REFORMADO, D.O.F. 18 DE ENERO DE 1934)

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

A).- Son mexicanos por nacimiento:

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

(REFORMADA, D.O.F. 20 DE MARZO DE 1997)

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.

(ADICIONADA, D.O.F. 20 DE MARZO DE 1997)

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

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

B).- Son mexicanos por naturalización:

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

(REFORMADA, D.O.F. 20 DE MARZO DE 1997)

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.

Art. 31.- Son obligaciones de los mexicanos:

(REFORMADA, D.O.F. 9 DE FEBRERO DE 2012)

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

²⁸ "Art. 73.- El Congreso tiene facultad:

(...)

XXIII.- Para expedir leyes que establezcan las bases de coordinación entre la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, así como para establecer y organizar a las instituciones de seguridad pública en materia federal, de conformidad con lo establecido en el artículo 21 de esta Constitución."

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

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

(REFORMADA, D.O.F. 25 DE OCTUBRE DE 1993)

IV.- Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como del Distrito Federal o del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.

(REFORMADO, D.O.F. 20 DE MARZO DE 1997)

Art. 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.

CAPITULO III.

DE LOS EXTRANJEROS.

(REFORMADO PRIMER PARRAFO, D.O.F. 10 DE JUNIO DE 2011)

Art. 33.- Son personas extranjeras las que no posean las calidades determinadas en el artículo 30 constitucional y gozarán de los derechos humanos y garantías que reconoce esta Constitución.

(ADICIONADO, D.O.F. 10 DE JUNIO DE 2011)

El Ejecutivo de la Unión, previa audiencia, podrá expulsar del territorio nacional a personas extranjeras con fundamento en la ley, la cual regulará el procedimiento administrativo, así como el lugar y tiempo que dure la detención.

Los extranjeros no podrán de ninguna manera inmiscuirse en los asuntos políticos del país.

Art. 37.-

(REFORMADO, D.O.F. 20 DE MARZO DE 1997)

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

(ADICIONADO, D.O.F. 20 DE MARZO DE 1997)

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

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

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

(REFORMADO, D.O.F. 18 DE ENERO DE 1934)

C).- La ciudadanía mexicana se pierde:

(REFORMADA, D.O.F. 20 DE MARZO DE 1997)

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

(REFORMADA, D.O.F. 20 DE MARZO DE 1997)

II.- Por prestar voluntariamente servicios oficiales a un gobierno extranjero sin permiso del Congreso Federal o de su Comisión Permanente.

(REFORMADA, D.O.F. 18 DE ENERO DE 1934)

III.- Por aceptar o usar condecoraciones extranjeras sin permiso del Congreso Federal o de su Comisión Permanente.

(REFORMADA, D.O.F. 20 DE MARZO DE 1997)

IV.- Por admitir del gobierno de otro país títulos o funciones sin previa licencia del Congreso Federal o de su Comisión Permanente, exceptuando los títulos literarios, científicos o humanitarios que pueden aceptarse libremente.

(REFORMADA, D.O.F. 20 DE MARZO DE 1997)

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

(REFORMADA, D.O.F. 18 DE ENERO DE 1934)

VI.- En los demás casos que fijan las leyes.

(ADICIONADO, D.O.F. 20 DE MARZO DE 1997)

En el caso de las fracciones II a IV de este apartado, el Congreso de la Unión establecerá en la ley reglamentaria respectiva, los casos de excepción en los cuales los permisos y licencias se entenderán otorgados, una vez transcurrido el plazo que la propia ley señale, con la sola presentación de la solicitud del interesado."

Como puede observarse la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, estima que las formas de obtener la Nacionalidad Mexicana es a través de las siguientes vías: a) Por Nacimiento y b) Por Naturalización; y en consecuencia manifiesta en que supuestos y requisitos se estará en cada una de ellas.

En segundo término, la Constitución Federal establece una serie de obligaciones que habrán de observarse por todos los mexicanos sin distinción de la forma en que se adquiriera la Nacionalidad; es decir, debe entenderse que tanto los mexicanos por Nacimiento como por Naturalización deben cumplir con las obligaciones que claramente estipula el artículo 31 de la Norma Suprema.

En tercer lugar, la Constitución prevé en el artículo 32 diversas hipótesis:

- *La regulación en la legislación mexicana respecto a la doble nacionalidad.*
- *La reserva de la Nacionalidad Mexicana por Nacimiento para el ejercicio de los cargos y funciones que por disposición expresa de la propia Constitución Federal tengan las personas con esa calidad sin adquirir otra nacionalidad. Asimismo, la reserva será aplicable a los casos que así lo señale el Congreso de la Unión, es decir, se establece una facultad para dicho Órgano Legislativo Federal para prever la reserva de nacionalidad mexicana por nacimiento.*
- *Se establece que en situaciones de Paz, los extranjeros no podrán servir a las Fuerzas Armadas Mexicanas, ni a las fuerzas de policía o seguridad pública, únicamente podrán formar parte de dichas fuerzas armadas o desempeñar cargo o comisión en tiempos de paz, los mexicanos por nacimiento.*
- *Se menciona por previsión constitucional que la reserva de nacionalidad mexicana por nacimiento es indispensable tratándose de ciertas profesiones tales como: capitanes, pilotos, patronos, maquinistas, mecánicos y para todo el personal que tripule cualquier embarcación o aeronave que se ampare con la bandera o insignia mercante mexicana, así como los cargos de capitán de puerto y todos los servicios de practica y comandante de aeródromo.*

- *Finalmente, se 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.*

En cuarto lugar, el artículo 33 establece la distinción entre los extranjeros y los mexicanos por distinción normativa del artículo 30, así como la salvaguarda de sus Derechos Humanos, y la garantía de Audiencia Jurisdiccional a la que tendrán Derecho previa a la expulsión del territorio nacional con fundamento en la ley y a través del procedimiento administrativo además del lugar y el tiempo de la detención. Por otro lado, dicho artículo 33 establece que para los extranjeros estará vedado inmiscuirse en los asuntos políticos del país. Por su parte, el apartado B) del artículo 37 de la Constitución Federal, establece los supuestos de la pérdida de la Nacionalidad Mexicana por Naturalización.

Ahora bien, respecto de las razones del Constituyente Permanente para establecer la reserva de la Nacionalidad Mexicana prevista en el párrafo segundo del cardinal 32 es necesario acudir a la *ratio iuris* original:

“En el marco de esta reforma, resulta indispensable tener presente que el ejercicio de los cargos y funciones correspondientes a las áreas estratégicas o prioritarias del Estado mexicano que por naturaleza sustentan el fortalecimiento de la identidad y soberanía nacionales, exige que sus titulares estén libres de cualquier posibilidad de vínculo jurídico o sumisión hacia otros países.--- Por ello, se agrega otro nuevo párrafo también en el artículo 32, en el que los cargos establecidos en la Constitución, tanto los de elección popular, tales como los de Presidente de la República, Senadores, Diputados y Gobernadores, así como los de Secretarios de Estado, Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y todos los que se señalen en otras leyes del Congreso de la Unión, que de alguna manera puedan poner en riesgo la soberanía y lealtad nacionales, se reservan de manera exclusiva a mexicanos por nacimiento que no adquieran otra nacionalidad.”²⁹

Por su parte, durante la discusión en la Cámara de Origen se determinó la finalidad de la reforma constitucional en comento respecto a la nacionalidad mexicana:

“Como bien lo dice el dictamen, la nacionalidad mexicana no debe ser atrapada por el territorio nacional, sino que la nacionalidad es un fenómeno cultural, es un fenómeno espiritual, es un fenómeno de lealtad a las instituciones, como establece el propio dictamen, de respeto a símbolos, es el tener una serie de principios que nos identifican como nación y por lo tanto trasciende las características del territorio nacional. La nación, como dijera un clásico del derecho, Renan, es un plebiscito cotidiano, es un querer ser, es el querer formar parte de este concepto espiritual que se renueva todos los días, que se renueva con nuestras acciones, que se renueva con nuestra convicción, con nuestra vocación de seguir formando parte de esa comunidad. --- (...) --- Pensamos y eso es algo que yo quisiera que ustedes coincidieran conmigo, que es el momento de avanzar, que es el momento de establecer una nueva época para la nación mexicana; pensamos que el abrir la posibilidad de que mexicanos de otras latitudes que residen en otros países se puedan incorporar de manera voluntaria a la nacionalidad mexicana, va a fortalecer el futuro de México, va a fortalecer la nacionalidad y la cultura de nuestro gran país.”³⁰

A su vez, durante el análisis por parte de la Cámara Revisora se estimó que el origen de la reforma constitucional obedecía a lo siguiente:

“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.--- (...) --- Es igualmente significativo destacar que la reforma del artículo 32 resulta fundamental, a

²⁹ Cámara de Senadores, Exposición de Motivos, 3 de Diciembre de 1996.

³⁰ Cámara de Senadores, discusión, 5 de Diciembre de 1996.

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".³¹

En este sentido, es apreciable que la propia Norma Suprema en su reforma constitucional del año mil novecientos noventa y siete, tuvo por finalidad por lo que respecta al artículo 32, que para aquellos altos cargos establecidos en la Constitución, tanto los de elección popular, tales como los de Presidente de la República, Senadores, Diputados y Gobernadores, así como los de Secretarios de Estado, Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y todos los que se señalen en otras leyes del Congreso de la Unión y que de alguna manera puedan poner en riesgo la soberanía y lealtad nacionales, serán reservados de manera exclusiva a mexicanos por nacimiento que no adquieran otra nacionalidad.

A mayor abundamiento, en ejercicio de su competencia legislativa prevista en el numeral 73 fracción XVI de la Constitución Federal³², el Congreso de la Unión ha emitido la legislación denominada Ley de Nacionalidad, que en la parte relacionada con la Nacionalidad Mexicana por Naturalización dispone:

"CAPÍTULO II

DE LA NACIONALIDAD MEXICANA POR NACIMIENTO

Artículo 12.- Los mexicanos por nacimiento que salgan del territorio nacional o ingresen a él, deberán hacerlo sin excepción, ostentándose como nacionales, aun cuando posean o hayan adquirido otra nacionalidad.

Artículo 13.- Se entenderá que los mexicanos por nacimiento que posean o adquieran otra nacionalidad, actúan como nacionales respecto a:

I. Los actos jurídicos que celebren en territorio nacional y en las zonas en las que el Estado Mexicano ejerza su jurisdicción de acuerdo con el derecho internacional; y

II. Los actos jurídicos que celebren fuera de los límites de la jurisdicción nacional, mediante los cuales:

a) Participen en cualquier proporción en el capital de cualquier persona moral mexicana o entidad constituida u organizada conforme al derecho mexicano, o bien ejerzan el control sobre dichas personas o entidades;

b) Otorguen créditos a una persona o entidad referida en el inciso anterior; y

c) Detenten la titularidad de bienes inmuebles ubicados en territorio nacional u otros derechos cuyo ejercicio se circunscriba al territorio nacional.

Artículo 14.- Tratándose de los actos jurídicos a que se refiere el artículo anterior, no se podrá invocar la protección de un gobierno extranjero. Quien lo haga, perderá en beneficio de la Nación los bienes o cualquier otro derecho sobre los cuales haya invocado dicha protección.

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

³¹ Dictamen, Cámara de Diputados, 9 de Diciembre de 1996.

³² "SECCION III.

DE LAS FACULTADES DEL CONGRESO.

(REFORMADO PRIMER PÁRRAFO, D.O.F. 10 DE FEBRERO DE 1944)

Art. 73.- El Congreso tiene facultad:

(...)

XVI.- Para dictar leyes sobre nacionalidad, condición jurídica de los extranjeros, ciudadanía, naturalización, colonización, emigración e inmigración y salubridad general de la República."

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

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

Artículo 17.- Los mexicanos por nacimiento a los que otro Estado considere como sus nacionales, podrán solicitar a la Secretaría el certificado de nacionalidad mexicana, únicamente para los efectos del artículo anterior.

Para ello, formularán 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. Asimismo, protestarán adhesión, obediencia y sumisión a las leyes y autoridades mexicanas y se abstendrán de realizar cualquier conducta que implique sumisión a un Estado extranjero.

El certificado de nacionalidad mexicana se expedirá una vez que el interesado haya cumplido con los requisitos de esta Ley y su reglamento.

Artículo 18.- La Secretaría declarará, previa audiencia del interesado, la nulidad del certificado cuando se hubiera expedido en violación de esta Ley o de su reglamento, o cuando dejen de cumplirse los requisitos previstos en ellos.

La declaratoria de nulidad fijará la fecha a partir de la cual el certificado será nulo. En todo caso, se dejarán a salvo las situaciones jurídicas creadas durante la vigencia del certificado a favor de terceros de buena fe.

CAPÍTULO III

DE LA NACIONALIDAD MEXICANA POR NATURALIZACIÓN

Artículo 19.- El extranjero que pretenda naturalizarse mexicano deberá:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

(ADICIONADO, D.O.F. 23 DE ABRIL DE 2012)

Quedarán exentos de comprobar la residencia que establece la fracción I, aquellos descendientes en línea recta en segundo grado de un mexicano por nacimiento, siempre que no cuente con otra nacionalidad al momento de la solicitud; o bien no le sean reconocidos los derechos adquiridos a partir de su nacimiento;

b) Tenga hijos mexicanos por nacimiento;

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

d) A juicio de la Secretaría, haya prestado servicios o realizado obras destacadas en materia cultural, social, científica, técnica, artística, deportiva o empresarial que beneficien a la Nación. En casos excepcionales, a juicio del Titular del Ejecutivo Federal, no será necesario que el extranjero acredite la residencia en el territorio nacional a que se refiere esta fracción.

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

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

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

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

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

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

Asimismo, el Reglamento de la Ley de Nacionalidad publicado el diecisiete de junio de dos mil nueve, establece sobre la Nacionalidad por Naturalización lo siguiente:

“CAPÍTULO III

DE LA NACIONALIDAD MEXICANA POR NATURALIZACIÓN

ARTÍCULO 14.- Para efectos de los artículos 20 y 21 de la Ley, la residencia en territorio nacional se acreditará con el documento migratorio del inmigrante o inmigrado, expedido por la Secretaría de Gobernación, con excepción de los solicitantes a los que la Secretaría de Gobernación considere refugiados.

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

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

ARTÍCULO 16.- Para naturalizarse mexicano en términos de lo previsto en el primer párrafo del artículo 20 de la Ley, el interesado deberá cumplir con los siguientes requisitos:

I.- Ser mayor de edad y en uso de sus derechos civiles;

II.- Presentar original de la solicitud debidamente requisitada y firmada;

III.- Exhibir original del documento migratorio vigente, expedido por la Secretaría de Gobernación, con el que acredite la legal estancia y, en consecuencia, la residencia en el país durante cinco años inmediatos anteriores a la fecha de la solicitud, el cual deberá tener una vigencia mínima de seis meses, posteriores a la presentación de la solicitud, del que se desprenda la Clave Única de Registro de Población;

IV.- Entregar copia certificada del acta de nacimiento extranjera, debidamente legalizada o apostillada y traducida. Se podrá exceptuar de este requisito al solicitante considerado refugiado, para lo cual se deberá tomar en cuenta la recomendación que emita la Secretaría de Gobernación;

V.- *Presentar original del pasaporte extranjero o, en su caso, del documento de identidad y viaje, vigentes;*

VI.- *Presentar una carta, bajo protesta de decir verdad, señalando con claridad el número de salidas y entradas que ha realizado del y hacia el país en el término legal que corresponda, para el cómputo de ausencias, a que se refiere el artículo 21 de la Ley;*

VII.- *Entregar constancia o certificado de no antecedentes penales expedido por autoridad competente a nivel federal y local dependiendo del lugar de su residencia, en original;*

VIII.- *Entregar dos fotografías iguales recientes a color, tamaño pasaporte (4.5 x 3.5 cms.), con fondo blanco, de frente, sin anteojos, cabeza descubierta;*

IX.- *Manifestar bajo protesta de decir verdad que la información proporcionada para realizar el trámite es correcta y concuerda con la documentación presentada para el mismo fin, y*

X.- *Presentar el comprobante del pago de derechos correspondiente, en original.*

ARTÍCULO 17.- *En los supuestos previstos en la fracción I del artículo 20 de la Ley, el interesado deberá además de cumplir con los requisitos mencionados en el artículo anterior, con excepción de la residencia de cinco años señalada en la fracción III, los siguientes, según corresponda:*

I.- *El extranjero descendiente en línea recta de un mexicano por nacimiento, deberá demostrar la filiación con la copia certificada del acta de nacimiento expedida por la oficina del registro civil mexicano u oficina consular mexicana, del ascendiente, y exhibir original del documento migratorio vigente, expedido por la Secretaría de Gobernación, con el que acredite la legal estancia y, en consecuencia, la residencia en el país durante dos años inmediatos anteriores a la fecha de la solicitud, el cual deberá tener una vigencia mínima de seis meses, posteriores a la presentación de la solicitud, del que se desprenda la Clave Única de Registro de Población;*

II.- *El extranjero que tenga hijos mexicanos por nacimiento, deberá demostrar la filiación con éstos, mediante la copia certificada del acta de nacimiento expedida por la oficina del registro civil mexicano u oficina consular mexicana, y exhibir original del documento migratorio vigente, expedido por la Secretaría de Gobernación, con el que acredite la legal estancia y, en consecuencia, la residencia en el país durante dos años inmediatos anteriores a la fecha de la solicitud, el cual deberá tener una vigencia mínima de seis meses, posteriores a la presentación de la solicitud, del que se desprenda la Clave Única de Registro de Población;*

III.- *Para el caso del extranjero que sea originario de un país latinoamericano o de la Península Ibérica, deberá exhibir original del documento migratorio vigente, expedido por la Secretaría de Gobernación, con el que acredite la legal estancia y, en consecuencia, la residencia en el país durante dos años inmediatos anteriores a la fecha de la solicitud, el cual deberá tener una vigencia mínima de seis meses, posteriores a la presentación de la solicitud, del que se desprenda la Clave Única de Registro de Población, y*

IV.- *El extranjero que haya prestado servicios o realizado obras destacadas en materia cultural, social, científica, técnica, artística, deportiva o empresarial que beneficien a la Nación, deberá acompañar los documentos necesarios y/o cualquier otro elemento que demuestren que se han prestado los servicios o realizado las obras destacadas, y exhibir original del documento migratorio vigente, expedido por la Secretaría de Gobernación, con el que acredite la legal estancia y, en consecuencia, la residencia en el país durante dos años inmediatos anteriores a la fecha de la solicitud, el cual deberá tener una vigencia mínima de seis meses, posteriores a la presentación de la solicitud, del que se desprenda la Clave Única de Registro de Población. En casos excepcionales, a juicio del Titular del Ejecutivo Federal, no será necesario que el extranjero acredite la residencia en el territorio nacional.*

ARTÍCULO 18.- *En el supuesto previsto en la fracción II del artículo 20 de la Ley, el interesado deberá además de cumplir con los requisitos mencionados en el artículo 16 del presente Reglamento, con excepción de la residencia de cinco años señalada en la fracción III, los siguientes:*

I.- Presentar copia certificada del acta de matrimonio o de la inserción del acta de matrimonio celebrado en el extranjero, expedida por la oficina del registro civil mexicano. En ambos casos, la fecha de celebración del matrimonio debe ser por lo menos de dos años anteriores a la presentación de la solicitud;

II.- Para probar la nacionalidad del cónyuge mexicano deberá presentar, alguno de los siguientes documentos:

a) Acta de nacimiento expedida conforme a lo establecido en las disposiciones aplicables;

b) Certificado de nacionalidad mexicana;

c) Carta de naturalización, o

d) A falta de los documentos probatorios mencionados anteriormente, se podrá acreditar la nacionalidad mediante cualquier elemento que, de conformidad con la Ley y el presente Reglamento, lleve a la Secretaría a la convicción de que se cumplieron los supuestos de atribución de la nacionalidad mexicana.

III.- Presentar original del documento migratorio vigente, expedido por la Secretaría de Gobernación, con el que acredite la legal estancia y, en consecuencia, la residencia en el país durante dos años inmediatos anteriores a la fecha de la solicitud, el cual deberá tener una vigencia mínima de seis meses, posteriores a la presentación de la solicitud, del que se desprenda la Clave Única de Registro de Población;

IV.- Declaración bajo protesta de decir verdad, suscrita y presentada personalmente por el cónyuge mexicano ante la Secretaría, de que viven de consuno y que han establecido su domicilio conyugal en territorio nacional, por lo menos durante dos años inmediatos anteriores a la fecha de la solicitud.

No será necesario que el cónyuge mexicano declare que ha establecido su domicilio conyugal en territorio nacional, cuando éste radique en el extranjero por encargo o comisión del Gobierno Mexicano, y

V.- Presentar original de una identificación oficial vigente con fotografía y firma del cónyuge mexicano, entre otras, el pasaporte mexicano, la credencial de elector, la cédula profesional, la cartilla del Servicio Militar Nacional, el certificado de matrícula consular y cédula de identidad ciudadana.

ARTÍCULO 19.- *En los supuestos previstos en la fracción III del artículo 20 de la Ley, el adoptante o adoptantes o, bien, los que ejerzan la patria potestad sobre el menor, deberán además de cumplir con los requisitos mencionados en el artículo 16 del presente Reglamento, con excepción de lo señalado en las fracciones I y VII, así como de la residencia de cinco años señalada en la fracción III, los siguientes:*

I.- Presentar original de la solicitud debidamente requisitada y firmada.

La solicitud deberá ser suscrita por el adoptante o adoptantes o, bien, por quien ejerza la patria potestad; en el caso de que uno de ellos resida en el extranjero la autorización deberá otorgarse mediante poder especial, ante la oficina consular mexicana más cercana a su domicilio, y en caso de que se expida ante notario público extranjero deberá estar protocolizado ante notario público mexicano;

II.- Para probar la nacionalidad del adoptante o de los que ejerzan la patria potestad, deberán presentar alguno de los siguientes documentos:

a) Acta de nacimiento expedida conforme a lo establecido en las disposiciones aplicables;

b) Certificado de nacionalidad mexicana;

c) Carta de naturalización, o

d) A falta de los documentos probatorios mencionados anteriormente, se podrá acreditar la nacionalidad mediante cualquier elemento que, de conformidad con la Ley, lleve a la Secretaría a la convicción de que se cumplieron los supuestos de atribución de la nacionalidad mexicana.

III.- Exhibir original del documento migratorio, expedido por la Secretaría de Gobernación, con el que acredite la legal estancia y, en consecuencia, la residencia en el país durante un año continuo inmediato e ininterrumpido, anterior a la fecha de la solicitud, el cual deberá tener una vigencia mínima de seis meses, posteriores a la presentación de la solicitud, del que se desprenda la Clave Única de Registro de Población;

IV.- Presentar original de una identificación oficial vigente del adoptante o de la persona que ejerce la patria potestad, entre otras, el pasaporte mexicano, la credencial de elector, la cédula profesional, la cartilla del Servicio Militar Nacional, el certificado de matrícula consular y la cédula de identidad ciudadana;

V.- En su caso, presentar copia certificada por la autoridad correspondiente de la sentencia que haya causado ejecutoria que acredite legalmente el ejercicio de la patria potestad, y

VI.- En su caso, presentar copia certificada por la autoridad correspondiente de la sentencia que haya causado ejecutoria que acredite legalmente la adopción."

Bajo esta misma guisa y como puede observarse, las normas constitucionales, legales y reglamentarias no expresan tampoco con suficiente claridad que otro tipo de cargos o funciones serán objeto de la reserva de nacionalidad por nacimiento, sino que en el caso de la Norma Constitucional se menciona que el Congreso de la Unión podrá señalarla en las leyes que emita, mientras que la norma legal manifiesta que en tratándose de cargos o funciones que requieran la calidad de mexicano por nacimiento y sin haber adquirido otra nacionalidad, la disposición aplicable deberá señalarse expresamente; lo que refuerza la facultad del Congreso de establecer que la calidad de mexicano quede estipulada con claridad.

En la misma línea argumentativa, también se desprende del contenido normativo del cardinal 32 párrafo tercero³³, que en tiempos de paz, los extranjeros no podrán servir en el Ejército, ni en las fuerzas de policía o seguridad pública; a su vez, esta primera parte del párrafo tercero del artículo 32 solo excluye evidentemente a los extranjeros y no a los mexicanos, sea por Nacimiento o por Naturalización, lo que, en su caso, lleva a considerar que una vez que un extranjero ha cumplido con los requisitos Constitucionales, legales y reglamentarios y que esto implica su aceptación voluntaria fiel y leal con la Nacionalidad Mexicana junto con su significado cultural, histórico y emocional, puede, en tiempos de paz, servir en las fuerzas de policía y de seguridad pública, toda vez que ha dejado de ser extranjero. Así, puede establecerse que la medida de restricción introducida en el artículo 63, apartado A, fracción I, de la Ley del Sistema Estatal de Seguridad Pública del Estado de Baja California Sur no es necesaria para lograr el objetivo constitucionalmente legítimo conexas con la Seguridad Pública como función a cargo de todas las Entidades del Pacto Federal, los Municipios, el Distrito Federal y la Federación.

A mayor abundamiento, el estándar internacional de reserva de Nacionalidad por Naturalización en el Sistema Hemisférico, señala que:

*"La nacionalidad puede ser considerada como el vínculo jurídico político que liga a una persona con un Estado determinado por medio del cual se obliga con él con relaciones de lealtad y fidelidad y se hace acreedor a su protección diplomática. Con distintas modalidades, la mayoría de los Estados han establecido la posibilidad de que personas que no tenían originalmente su nacionalidad puedan adquirirla posteriormente, en general, mediante una declaración de voluntad manifestada previo cumplimiento de ciertas condiciones. La nacionalidad, en estos casos, no depende ya del hecho fortuito de haber nacido en un territorio determinado o de nacer de unos progenitores que la tenían, sino de un hecho voluntario que persigue vincular a quien lo exprese con una determinada sociedad política, su cultura, su manera de vivir y su sistema de valores."*³⁴

En este orden de ideas, considero que pudo arribarse a la conclusión en el sentido de una sana y correcta interpretación del artículo 10. párrafo quinto, en relación con el artículo 32 párrafo segundo, y pronuncia que la medida introducida en el artículo 63, apartado A, fracción I, de la Ley del Sistema Estatal de Seguridad Pública del Estado de Baja California Sur resulta discriminatoria por origen

³³ "Artículo 32.

(...)

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."

³⁴ Corte IDH, "Propuesta de Modificación a la Constitución Política de Costa Rica Relacionada con la Naturalización". Opinión Consultiva OC-4/84 del 19 de Enero de 1984. Serie A No. 4, párr. 35.

nacional al excluir a los mexicanos por naturalización como uno de los requisitos de ingreso y permanencia para diversos funcionarios de las instituciones policiales y las de procuración de justicia, puesto que, además de no tratarse de casos que puedan poner en riesgo la soberanía y lealtad nacionales, no resulta necesaria y proporcional para la consumación del objetivo constitucionalmente legítimo vinculado con la función de Seguridad Pública, y se aprecia inconstitucional, en este sentido, la sincronía tanto del artículo 1o. párrafo quinto, como del artículo 32 párrafo segundo, también implica su hermenéutica con el Principio Pro Persona, tal como lo ha entendido la Jurisprudencia este Tribunal Constitucional tanto de la Primera como de la Segunda Sala respectivamente en los criterios: 1a./J. 107/2012 (10a.) y 2a. LXXXII/2012 (10a.), de rubro y textos siguientes:

“PRINCIPIO PRO PERSONA. CRITERIO DE SELECCIÓN DE LA NORMA DE DERECHO FUNDAMENTAL APLICABLE. De conformidad con el texto vigente del artículo 1o. constitucional, modificado por el decreto de reforma constitucional publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de junio de 2011, en materia de derechos fundamentales, el ordenamiento jurídico mexicano tiene dos fuentes primigenias: a) los derechos fundamentales reconocidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y, b) todos aquellos derechos humanos establecidos en tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte. Consecuentemente, las normas provenientes de ambas fuentes, son normas supremas del ordenamiento jurídico mexicano. Esto implica que los valores, principios y derechos que ellas materializan deben permear en todo el orden jurídico, obligando a todas las autoridades a su aplicación y, en aquellos casos en que sea procedente, a su interpretación. Ahora bien, en el supuesto de que un mismo derecho fundamental esté reconocido en las dos fuentes supremas del ordenamiento jurídico, a saber, la Constitución y los tratados internacionales, la elección de la norma que será aplicable -en materia de derechos humanos-, atenderá a criterios que favorezcan al individuo o lo que se ha denominado principio pro persona, de conformidad con lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 1o. constitucional. Según dicho criterio interpretativo, en caso de que exista una diferencia entre el alcance o la protección reconocida en las normas de estas distintas fuentes, deberá prevalecer aquella que represente una mayor protección para la persona o que implique una menor restricción. En esta lógica, el catálogo de derechos fundamentales no se encuentra limitado a lo prescrito en el texto constitucional, sino que también incluye a todos aquellos derechos que figuran en los tratados internacionales ratificados por el Estado mexicano.”

“PRINCIPIO PRO PERSONA O PRO HOMINE. FORMA EN QUE LOS ÓRGANOS JURISDICCIONALES NACIONALES DEBEN DESEMPEÑAR SUS ATRIBUCIONES Y FACULTADES A PARTIR DE LA REFORMA AL ARTÍCULO 1o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 10 DE JUNIO DE 2011.” Si bien la reforma indicada implicó el cambio en el sistema jurídico mexicano en relación con los tratados de derechos humanos, así como con la interpretación más favorable a la persona al orden constitucional -principio pro persona o pro homine-, ello no implica que los órganos jurisdiccionales nacionales dejen de llevar a cabo sus atribuciones y facultades de impartir justicia en la forma en que venían desempeñándolas antes de la citada reforma, sino que dicho cambio sólo conlleva a que sí en los instrumentos internacionales existe una protección más benéfica para la persona respecto de la institución jurídica que se analice, ésta se aplique, sin que tal circunstancia signifique que dejen de observarse los diversos principios constitucionales y legales que rigen su función jurisdiccional -legalidad, igualdad, seguridad jurídica, debido proceso, acceso efectivo a la justicia, cosa juzgada-, ya que de hacerlo se provocaría un estado de incertidumbre en los destinatarios de tal función.”

C. Falta de Competencia Legislativa Constitucional.

Desde otra perspectiva, consideré que en el estudio del Segundo Concepto de Invalidez de la parte actora, en donde se sostuvo que el Congreso Local desbordó su marco de atribuciones; se reiteró el criterio de este Tribunal Pleno al resolver las Acciones de Inconstitucionalidad 48/2009, 20/2011, 31/2011, 22/2011, donde sostuvo que una de las intenciones del Constituyente Permanente al reformar el contenido del artículo 32 de la Norma Suprema, estribó en la preservación y salvaguarda de la soberanía y lealtad nacionales. De esto se sigue que solo el Congreso de la Unión cuenta con la facultad de prever de manera estricta en la ley el requisito vinculado con la calidad de mexicano por Nacimiento para ocupar los cargos y funciones que el propio texto constitucional mencione:

“Art. 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.”

Por ello, en primer lugar, puede arribarse a la convicción de que el propio texto Constitucional desprende la exigencia de la calidad de mexicano por nacimiento para el ejercicio de los cargos y funciones siguientes:

- Miembros del Ejército, Armada o Fuerza Aérea. (Artículo 32 párrafo tercero segunda parte).
- 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 (artículo 32 párrafo cuarto).
- Diputado Federal (artículo 55 fracción I).
- Senador (artículo 58).
- Presidente de los Estados Unidos Mexicanos (artículo 82 fracción I).
- Secretario del Despacho (artículo 91).
- Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (artículo 95 fracción I)
- Procurador General de la República (artículo 102 Apartado A primer párrafo).
- Gobernador Constitucional de un Estado (artículo 116 fracción I, inciso b) párrafo segundo).
- Diputados Locales (artículo 116)
- Magistrados Integrantes de los Poderes Judiciales Locales (artículo 116 fracción III, párrafo tercero).
- Diputado a la Asamblea Legislativa (artículo 122, base primera, fracción II).
- Jefe de Gobierno del Distrito Federal (artículo 122, base segunda, fracción I, párrafo segundo).
- Magistrado del Tribunal Superior de Justicia (artículo 122, base cuarta, fracción I).

En segundo lugar, el referido artículo 32 párrafo segundo menciona que la reserva de nacionalidad por nacimiento también será aplicable a otros casos que así lo señalen otras leyes, esto es, se trata de una reserva de ley en favor del Congreso de la Unión para introducir la exigencia de la nacionalidad mexicana por nacimiento para ocupar diversos cargos y funciones, lo que implica que dicha facultad no es limitativa, ejemplo de ello serían las siguientes reservas de nacionalidad por nacimiento introducidas en la configuración de algunos Órganos Constitucionales Autónomos:

- Miembro de la Junta de Gobierno del Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica).³⁵
- Miembro de la Junta de Gobierno del Banco de México (Ley del Banco de México)³⁶.
- Consejero Electoral del Instituto Federal Electoral (Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales)³⁷.
- Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos)³⁸

Así las cosas, puede llegarse a la conclusión de que el Órgano Reformador de la Constitución facultó al Congreso de la Unión para establecer los casos en los que deba operar la reserva en cuestión, sin que ello constituya una discriminación entre quienes son mexicanos por nacimiento y quienes no lo son, pues, es la propia Norma Fundamental la que permite, e incluso, ordena tal distinción.

Por otra parte, en relación con la facultad de configuración legislativa otorgada por el artículo 32 constitucional al Congreso de la Unión, este Tribunal en Pleno, al resolver la acción de inconstitucionalidad **48/2009**, estimó que tal potestad no es absoluta, sino que la exigencia debe ser razonable en función al cargo de que se trate, lo que quiere decir que la exigencia que establezca el Congreso de la Unión en las leyes, de que sólo los mexicanos por nacimiento y que no hayan adquirido otra nacionalidad ocupen un determinado cargo, debe sostenerse en los fines u objetivos fijados en el propio precepto 32 constitucional, es decir, en la salvaguarda de la soberanía y seguridad nacional.

Como se ha mencionado párrafos arriba, el **artículo 63, apartado A, fracción I, de la Ley del Sistema Estatal de Seguridad Pública del Estado de Baja California Sur**, al introducir la porción normativas vinculadas con la categoría “por nacimiento”, resulta inconstitucional en relación a la reserva que opera en favor del Congreso de la Unión estipulada en el párrafo segundo del artículo 32 de la Constitución Federal.

En consecuencia se debió declarar la invalidez del artículo 63, apartado A, fracción I, de la Ley del Sistema Estatal de Seguridad Pública del Estado de Baja California Sur, en la porción normativa que dice: “por nacimiento” para quedar de la manera siguiente:

“Artículo 63. Requisitos para ingresar y permanecer en el Servicio Profesional de Carrera:

A. De ingreso:

I. Ser mexicano, además de estar en pleno goce y ejercicio de sus derechos civiles y políticos;

II. a XIV...”.

Respetuosamente

La Ministra, **Olga María del Carmen Sánchez Cordero de García Villegas**.- 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 NACION, CERTIFICA: Que esta fotocopia constante de veintiséis fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con su original que corresponde al voto concurrente formulado por la señora Ministra Olga Sánchez Cordero de García Villegas en la sentencia del dos de julio de dos mil trece, dictada por el Tribunal Pleno en la acción de inconstitucionalidad 20/2012, promovida por la Procuradora General de la República. Se certifica para su publicación en el Diario Oficial de la Federación.- México, Distrito Federal, a veinticinco de septiembre de dos mil trece.- Rúbrica.

³⁵ ARTÍCULO 69.- La designación de los miembros de la Junta de Gobierno deberá recaer en personas que reúnan los requisitos siguientes:
I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento, estar en pleno goce de sus derechos civiles y políticos, y no tener más de setenta años cumplidos a la fecha en que la designación sea entregada al Senado de la República o, en su caso, a la Comisión Permanente, para su ratificación;

³⁶ ARTICULO 39.- La designación de miembro de la Junta de Gobierno deberá recaer en persona que reúna los requisitos siguientes:
(REFORMADA, D.O.F. 23 DE ENERO DE 1998)

I.- Ser ciudadano mexicano por nacimiento que no adquiriera otra nacionalidad, estar en pleno goce de sus derechos civiles y políticos y no tener más de sesenta y cinco años cumplidos en la fecha de inicio del periodo durante el cual desempeñará su cargo.

³⁷ Artículo 112

1. Los consejeros electorales deberán reunir los siguientes requisitos:

a) Ser ciudadano mexicano por nacimiento que no adquiriera otra nacionalidad, además de estar en pleno goce y ejercicio de sus derechos civiles y políticos;

³⁸ ARTICULO 9o.- El Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos deberá reunir para su elección los siguientes requisitos:

I.- Ser ciudadano mexicano por nacimiento y estar en pleno goce y ejercicio de sus derechos civiles y políticos;