
PODER JUDICIAL

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION

ACUERDO General número 15/2013, de veintitrés de septiembre de dos mil trece, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, relativo al procedimiento para la declaratoria general de inconstitucionalidad.

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

ACUERDO GENERAL NÚMERO 15/2013, DE VEINTITRÉS DE SEPTIEMBRE DE DOS MIL TRECE, DEL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, RELATIVO AL PROCEDIMIENTO PARA LA DECLARATORIA GENERAL DE INCONSTITUCIONALIDAD.

CONSIDERANDO:

PRIMERO. Mediante Decreto publicado el seis de junio de dos mil once en el Diario Oficial de la Federación, se estableció en la fracción II del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos la atribución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para emitir declaratorias generales de inconstitucionalidad de las normas generales respecto de las cuales los órganos del Poder Judicial de la Federación hayan establecido jurisprudencia por reiteración en la que aquéllas se declaren inconstitucionales;

SEGUNDO. En virtud de que la reforma constitucional antes señalada entró en vigor el cuatro de octubre de dos mil once, y que hasta esa fecha no se habían expedido las reformas a las leyes reglamentarias respectivas, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación aprobó en esa misma fecha el Acuerdo General 11/2011, en el cual se precisó el procedimiento previo a una declaratoria general de inconstitucionalidad, sin regular los aspectos que por mandato constitucional se reservaron al legislador;

TERCERO. Mediante Decreto publicado el dos de abril de dos mil trece en el Diario Oficial de la Federación, se expidió la nueva Ley de Amparo, Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual entró en vigor el día siguiente al de su publicación y, por virtud del Transitorio Segundo de esa legislación, se abrogó la anterior Ley de la materia, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de enero de 1936;

CUARTO. El artículo 233 de la nueva Ley de Amparo señala que los Plenos de Circuito podrán iniciar el procedimiento de declaratoria general de inconstitucionalidad, cuando dentro de su Circuito se haya emitido jurisprudencia derivada de sentencias dictadas en amparos indirectos en revisión en las que se declare la inconstitucionalidad de una norma general, y

QUINTO. El artículo Octavo Transitorio de la nueva Ley de Amparo dispone que las declaratorias generales de inconstitucionalidad no podrán ser hechas respecto de tesis aprobadas conforme a la ley anterior; no obstante, ello debe interpretarse conforme a lo previsto en el diverso Transitorio Cuarto del Decreto de reformas constitucionales de seis de junio de dos mil once, en el sentido de que las declaratorias generales de inconstitucionalidad no podrán ser realizadas respecto de criterios emitidos conforme al sistema constitucional vigente hasta antes de la entrada en vigor del referido Decreto de reformas constitucionales, es decir, hasta antes del cuatro de octubre de dos mil once, sin que esta interpretación pueda tener el alcance de obstaculizar que los Tribunales Colegiados de Circuito integren jurisprudencia sobre la inconstitucionalidad de normas generales no tributarias, análoga a la que se estableció a partir de amparos indirectos en revisión fallados conforme al sistema constitucional vigente antes de la entrada en vigor del referido Decreto de reformas constitucionales de seis de junio de dos mil once, a fin de iniciar los procedimientos de declaratoria general de inconstitucionalidad respectivos.

En consecuencia, con fundamento en los preceptos constitucionales señalados, así como en la fracción XXI del artículo 11 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación expide el siguiente:

ACUERDO:

PRIMERO. Este Acuerdo General es aplicable respecto de los amparos indirectos en revisión en los que subsista el problema de constitucionalidad de una norma general, salvo en el supuesto de que correspondan a la materia tributaria federal, local o municipal.

Las declaratorias generales de inconstitucionalidad sólo podrán ser realizadas respecto de los criterios emitidos en los amparos en revisión conforme al sistema constitucional vigente a partir del cuatro de octubre de dos mil once.

Si en un mismo amparo indirecto en revisión subsiste el problema de constitucionalidad de normas generales tributarias y de diversa naturaleza, lo dispuesto en el presente instrumento normativo se aplicará, en lo conducente, respecto del pronunciamiento que se emita en relación con estas últimas.

SEGUNDO. Una vez que el Pleno o las Salas de este Alto Tribunal determinen por segunda ocasión consecutiva la inconstitucionalidad de una norma general no tributaria, lo harán del conocimiento del Presidente de este Alto Tribunal, con el objeto de que ordene informar a la autoridad emisora la existencia de esos precedentes.

TERCERO. Cuando el Pleno o las Salas establezcan jurisprudencia por reiteración, en la cual determinen la inconstitucionalidad de una norma general no tributaria, lo harán del conocimiento de la Presidencia de este Alto Tribunal, con el objeto de que mediante proveído presidencial se ordene realizar la notificación a la que se refiere el párrafo tercero de la fracción II del artículo 107 constitucional, integrar el expediente de la respectiva declaración general de inconstitucionalidad y turnarlo al Ministro que corresponda.

Al referido oficio se acompañará copia certificada de las sentencias respectivas y, de preferencia, de las tesis jurisprudenciales correspondientes.

CUARTO. Cuando un Tribunal Colegiado de Circuito integre jurisprudencia sobre la inconstitucionalidad de una norma general no tributaria lo hará del conocimiento del Pleno de Circuito respectivo, el cual lo comunicará por escrito a la Presidencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, acompañando copia certificada de las cinco ejecutorias correspondientes y, en su caso, de la o las tesis respectivas, con el objeto de que se emita el proveído señalado en el punto que antecede, en el cual se indicará, en su caso, que el criterio jurisprudencial no ha sido materia de análisis por este Alto Tribunal y si se encuentra pendiente de resolver alguna contradicción de tesis sobre la constitucionalidad de la norma general respectiva.

Si se verifica este último supuesto, no se resolverá el fondo de la declaratoria general de inconstitucionalidad hasta en tanto no se dicte el fallo correspondiente en la contradicción de tesis, lo que preferentemente se deberá realizar por el Tribunal Pleno dentro del plazo de noventa días a que se refiere el párrafo tercero de la fracción II del artículo 107 constitucional.

En caso de duda sobre la naturaleza tributaria de la norma general cuya inconstitucionalidad se haya determinado en jurisprudencia por un Tribunal Colegiado de Circuito, antes de notificar a la autoridad emisora, el Ministro Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación lo consultará al Tribunal Pleno en sesión privada.

QUINTO. Si antes de transcurrir los noventa días contados a partir del siguiente al en que surta efectos la notificación por oficio que se realice a la autoridad emisora de la norma general respectiva, entra en vigor una nueva norma general que a juicio del Tribunal Pleno modifique aquélla, el procedimiento de declaratoria general relativo se deberá declarar sin materia. El Ministro Ponente someterá al Pleno el proyecto de resolución respectivo.

SEXTO. Dentro de los diez días hábiles siguientes al vencimiento del referido plazo de noventa días, sin que se hubiese superado el problema de inconstitucionalidad de la norma general respectiva mediante la emisión de una nueva norma general, el Ministro Ponente deberá remitir a la Secretaría General de Acuerdos de este Alto Tribunal el proyecto de resolución correspondiente, el que deberá listarse para sesión pública que se celebrará dentro de los diez días hábiles subsecuentes.

SÉPTIMO. Al emitir una declaratoria general de inconstitucionalidad, el Pleno deberá señalar la fecha a partir de la cual surtirá sus efectos, así como sus alcances y condiciones, tomando en cuenta lo previsto en el artículo 234 de la Ley de Amparo.

Si el proyecto de declaratoria general de inconstitucionalidad no alcanza la votación calificada requerida, se desestimaré el asunto y se ordenará su archivo.

OCTAVO. La Secretaría General de Acuerdos realizará las gestiones necesarias para que la declaratoria general de inconstitucionalidad emitida por el Pleno de este Alto Tribunal se publique en el Diario Oficial de la Federación y, en su caso, en el diverso órgano oficial en el que se hubiera publicado la norma declarada inconstitucional, dentro de los siete días hábiles siguientes al en que se apruebe el engrose respectivo, incluyendo los votos correspondientes.

TRANSITORIOS:

PRIMERO. Este instrumento normativo entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

SEGUNDO. Se abroga el Acuerdo General número 11/2011, de cuatro de octubre de dos mil once, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, relativo al procedimiento para la declaratoria general de inconstitucionalidad, publicado en el Diario Oficial de la Federación el seis de octubre de dos mil once.

TERCERO. Los procedimientos de declaratoria general de inconstitucionalidad iniciados hasta el día de la publicación del presente Acuerdo General en el Diario Oficial de la Federación deberán regirse por las reglas previstas en éste a partir de su entrada en vigor.

CUARTO. Publíquese en el Diario Oficial de la Federación y en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta y, en términos de lo dispuesto en el artículo 7, fracción XIV, de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en medios electrónicos de consulta pública.

El Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ministro **Juan N. Silva Meza**.- Rúbrica.
El Secretario General de Acuerdos, **Rafael Coello Cetina**.- Rúbrica.

El licenciado Rafael Coello Cetina, Secretario General de Acuerdos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, CERTIFICA: Este ACUERDO GENERAL NÚMERO 15/2013, DE VEINTITRÉS DE SEPTIEMBRE DE DOS MIL TRECE, DEL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, RELATIVO AL PROCEDIMIENTO PARA LA DECLARATORIA GENERAL DE INCONSTITUCIONALIDAD, fue emitido por el Tribunal Pleno en Sesión Privada celebrada el día de hoy, por unanimidad de nueve votos de los señores Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, José Ramón Cossío Díaz, José Fernando Franco González Salas, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Luis María Aguilar Morales, Sergio A. Valls Hernández, Olga Sánchez Cordero de García Villegas, Alberto Pérez Dayán y Presidente Juan N. Silva Meza. No asistieron los señores Ministros Margarita Beatriz Luna Ramos y Jorge Mario Pardo Rebolledo por estar disfrutando de vacaciones, en virtud de haber integrado la Comisión de Receso correspondiente al Primer Periodo de Sesiones de dos mil trece.- México, Distrito Federal, a veintitrés de septiembre de dos mil trece.- Rúbrica.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CERTIFICA: Que esta copia fotostática constante de once fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el original del Acuerdo General Plenario 15/2013, que obra en los archivos de la sección de instrumentos normativos de esta Secretaría General de Acuerdos y se expide para su publicación en el Diario Oficial de la Federación.- México, Distrito Federal, a primero de octubre de dos mil trece.- Rúbrica.

SENTENCIA dictada por el Tribunal Pleno en la Acción de Inconstitucionalidad 40/2012, promovida por la Procuradora General de la República, así como los Votos Concurrente y Particular que formulan los Ministros Sergio A. Valls Hernández y José Fernando Franco González Salas, 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 40/2012

PROMOVENTE: PROCURADORA GENERAL DE LA REPÚBLICA

MINISTRO PONENTE: OLGA SÁNCHEZ CORDERO DE GARCÍA VILLEGAS.

SECRETARIO: ALEJANDRO CRUZ RAMÍREZ.

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

VISTOS; Y

RESULTANDO:

PRIMERO.- Por oficio presentado el veinte de agosto de dos mil doce, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Marisela Morales Ibáñez, ostentándose como Procuradora General de la República, promovió acción de inconstitucionalidad en la que solicitó la invalidez del artículo 79, fracción I, de la Ley del Sistema de Seguridad Pública para el Estado de Jalisco, emitida y promulgada por el Congreso y el Gobernador del Estado de Jalisco, y publicada en el Periódico Oficial del Estado el veintiuno de julio de dos mil doce.

SEGUNDO.- La parte impugnante expuso sus conceptos de invalidez, cuyos argumentos pueden ser resumidos de la siguiente manera:

Respecto al Primer Concepto de Invalidez.

- a. Señala que el artículo 79 fracción I, de la Ley del Sistema de Seguridad Pública para el Estado de Jalisco, en la parte que dispone “por nacimiento”, publicado en el periódico oficial local el veintiuno de julio de 2012, viola los artículos 1o., párrafo quinto, en relación con el 32, párrafo segundo, ambos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- b. Menciona que el artículo 1o. de la Constitución Federal, contiene un mandato hacia las autoridades para que se abstengan de emitir, en sus actos de autoridad, diferencias entre los gobernados, lo que constituye el principio de igualdad que debe imperar entre los gobernados, apoya su parecer, conforme a la resolución emitida en el Amparo en Revisión 664/2008¹. Asimismo, el artículo 1o. prevé una afirmación general del principio de igualdad y exige una razonabilidad en la diferencia de trato, como un criterio básico para la producción normativa.
- c. Sostiene que el verdadero sentido de la igualdad es colocar a los particulares en condiciones de poder acceder a los derechos reconocidos constitucionalmente, lo que implica eliminar situaciones de desigualdad manifiesta. A su parecer, no significa que todos los individuos sean iguales en todo; es decir se refiere a la igualdad jurídica, que se traduce en la seguridad de no tener que soportar un perjuicio o privarse de un beneficio, de forma desigualdad e injustificada.
- d. Señala que los congresos tienen la prohibición constitucional de que, en el desarrollo de su labor, emitan normas discriminatorias, con lo cual se pretende extender las garantías implícitas en el principio de igualdad, al ámbito de las acciones legislativas y que puedan incidir en el ámbito de las personas.
- e. Señala que: *“...dicha limitante, no se traduce en la prohibición absoluta de legislar o diferenciar 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 otorgados por la Constitución a los gobernados, salvo que esta diferenciación constituya una acción positiva que tenga por objeto compensar la situación*

¹ 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.

*desventajosa en la que históricamente se han encontrado ciertos grupos.*² Asimismo, cita en apoyo el criterio sostenido en el Amparo en Revisión 220/2008³, en la que se abordó que la igualdad jurídica entre los gobernados se traduce en el hecho de que todos tengan derecho a recibir el mismo trato que reciben aquellos que se encuentran en situaciones de hecho similares, y no toda diferencia de trato implicará una violación a las garantías de los gobernados. Apoya su parecer en las tesis de rubro: "GARANTÍA DE NO DISCRIMINACIÓN. SU PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL" e "IGUALDAD. CRITERIOS PARA DETERMINAR SI EL LEGISLADOR RESPETA ESE PRINCIPIO CONSTITUCIONAL".

- f. Señala que el juzgador debe analizar 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; en segundo lugar, si la distinción se aplicó racionalmente, es decir, si existe una relación factible entre la medida clasificatoria y el fin que se pretende obtener, además debe valorarse si la distinción realizada va acorde con la finalidad pretendida, los bienes y los derechos constitucionales que se verán afectados con tal distinción, así, debe evitar pretender alcanzar objetivos legítimos de un modo desproporcionados, asimismo valore la factibilidad de la norma clasificatoria, debe tenerse en cuenta 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.
- g. Que tratándose del principio de igualdad y no discriminación, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha sostenido que en el mismo se contiene el reconocimiento de que siempre que la acción clasificatoria del legislador incida en los derechos fundamentales, será necesario aplicar con especial intensidad las exigencias derivadas del principio de igualdad y no discriminación, y por tanto, el juez deberá someter la labor del legislador a un escrutinio cuidadoso. Apoya su argumentación con el criterio: "*IGUALDAD. CASOS EN LOS QUE EL JUEZ CONSTITUCIONAL DEBE HACER UN ESCRUTINIO ESCRITO DE LAS CLASIFICACIONES LEGISLATIVAS (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 1o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS)*".
- h. Que el numeral 79 fracción I, de la Ley del Sistema de Seguridad Pública para el Estado de Jalisco prevé que para ser ministerio público, perito o elemento operativo de las instituciones de seguridad pública deberá cumplirse con ciertos requisitos, entre otros, ser mexicano "por nacimiento" en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles sin tener otra nacionalidad es contrario al numeral 1o. de la Constitución Federal, al discriminar a los mexicanos por naturalización.
- i. Menciona que el artículo 30 de la Constitución Federal⁴ establece que la nacionalidad mexicana se adquiere por nacimiento y naturalización. Así la Constitución señala que "... la nacionalidad mexicana podrá adquirirse por nacimiento (*ius soli –derecho del suelo-, y de ius sanguinis- derecho de sangre-*), prevista en el apartado A del artículo 30 constitucional, o por naturalización contemplada en el apartado B del mismo numeral, la cual se adquiere u obtiene por voluntad de una persona, constituyendo un acto soberano del Estado que otorga la nacionalidad, acogiendo al individuo como parte de su pueblo una vez que se surten los requisitos que el propio Estado, en ejercicio de dicha soberanía, establece para tal efecto.⁵"

² Foja 7 del Expediente.

³ 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.

⁴ 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.

⁵ Foja 13 del expediente.

- j. Señala que de conformidad con el párrafo segundo del artículo 32 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el ejercicio de los cargos y funciones para los cuales, por disposición de la Constitución, se requiera ser mexicano por nacimiento, se reserva a quienes tengan esa calidad y no adquieran otra nacionalidad; la cual fue incorporada por reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación de veinte de marzo de mil novecientos noventa y siete y en la exposición de motivos de la iniciativa de dicha reforma⁶.
- k. La parte impugnante cita la iniciativa de mérito estudiada por las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Gobernación, primera sección; de Asuntos Migratorios, de Asuntos Fronterizos zona norte y zona sur y de Estudios Legislativos, primera sección, de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión respecto al tema de la nacionalidad.
- l. Se menciona que la Constitución Federal reserva explícitamente ciertos cargos y funciones para mexicanos por nacimiento y que no adquieran otra nacionalidad, en aquellos preceptos que por corresponder a la titularidad de los Poderes de la Unión, o bien, a ámbitos que inciden en la estructura básica estatal o en aspectos relativos a la soberanía nacional o la defensa de ésta, se limitan a quienes tengan aquella calidad y, de ahí que el Congreso de la Unión pueda establecer algunos otros a los que se aplique tal reserva.
- m. Menciona la promovente que la libertad de configuración legislativa *"...no es irrestricta, sino que debe satisfacer una razonabilidad en función de los cargos de que se trate, esto es, la exigencia de la reserva en comento para ocupar ciertos cargos que se establezca en ley del Congreso de la Unión debe perseguir o sostenerse en los fines u objetivos del propio precepto 32 constitucional y los diversos cargos y funciones que la Norma Fundamental establece expresamente deben reservarse a funciones ligadas a conceptos de lealtad, identidad o soberanía nacionales, respecto de los que debe evitarse toda suspicacia acerca de compromisos con Estados extranjeros."*⁷
- n. Señala que el legislador puede establecer clarificaciones o distinciones entre grupos o individuos, a fin de alcanzar un objetivo constitucionalmente válido, sin que ello se traduzca en una transgresión a los principios de igualdad y discriminación; pero, de no satisfacerse la finalidad constitucionalmente válida, entonces 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, por origen nacional, prohibida por el artículo 1o. de la Constitución.
- o. La parte actora sostiene que el requisito señalado en el artículo 79, fracción I, de la Ley del Sistema de Seguridad Pública para el Estado de Jalisco, no encuentra razonabilidad por la exigencia de que deban ser cubiertos por quienes son mexicanos por nacimiento, puesto que dicho empleo público no se relaciona con los intereses o el destino político de la Nación, las áreas estratégicas o prioritarias del Estado, o bien con la seguridad y defensa nacional.
- p. Que el Congreso del Estado de Jalisco, al señalar que sólo los mexicanos por nacimiento podrán aspirar a los cargos de Ministerio Público, perito o elemento operativo dentro de las instituciones de seguridad pública de la entidad, violenta el artículo 1o. en relación con el numeral 32, ambos de la Constitución Federal y se establece una distinción discriminatoria, motivada por el origen nacional, respecto de los mexicanos por naturalización.
- q. Se menciona que la norma que se tilda de inconstitucional establece una distinción entre mexicanos por nacimiento y aquellos que lo son por naturalización o que tienen doble nacionalidad para acceder a los cargos que en ella se prevé, provocando la transgresión al principio de no discriminación por razón de igualdad entre nacionales, además de atentar contra la dignidad humana y anulando o menoscabando los derechos y libertades de las personas.

⁶ "En el marco de esta reforma, resulta indispensable tener presente que el ejercicio de los cargos y funciones correspondientes a las áreas estratégicas o prioritarias del Estado Mexicano que por naturaleza sustentan el fortalecimiento de la identidad y soberanía nacionales, exige que sus titulares estén libres de cualquier posibilidad de vínculo jurídico o sumisión hacia otros países.

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

" Foja 15 del Expediente.

⁷ Foja 20 del Expediente.

Respecto al segundo concepto de invalidez, relativo a la violación a los artículos 16 y 133 de la Constitución Federal, la argumentación de la actora puede resumirse de la siguiente manera:

- r. Sostiene la promovente que el artículo 16 de la Norma Suprema establece que los actos de autoridad deben ser dictados por un órgano competente, que el mandato sea por escrito, en el que se funde y motive la causa legal del procedimiento, entendido el primero, como la cita precisa de los preceptos aplicables al caso concreto y, por el segundo, la expresión de las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para la emisión del acto. Asimismo apoya su argumentación con las tesis de este Tribunal Pleno de rubro: *"FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE LOS ACTOS DE AUTORIDAD LEGISLATIVA."*
- s. Se menciona que el Congreso del Estado de Jalisco al restringir el acceso de los mexicanos por naturalización a los cargos de ministerio público, perito o elemento operativo, dentro de las instituciones de seguridad pública, viola los principios de igualdad y no discriminación y, por ende, conculca el principio de legalidad previsto en el numeral 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, puesto que desbordó su marco de atribuciones.
- t. Finalmente, señala la parte actora que el principio de supremacía constitucional impone la existencia de un orden jurídico creado y organizado por la Norma Suprema, al que deben sujetarse todos los órganos del Estado y todas las autoridades y funcionarios en el ejercicio de sus atribuciones. Asimismo, se sostiene que toda vez que los numerales que se combaten contradicen lo dispuesto en el numeral 1o., en relación con el artículo 32 ambos, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es incuestionable que se rompe con la supremacía constitucional, puesto que las normas impugnadas pretenden ubicarse por encima de la misma Constitución Federal.

TERCERO.- Los preceptos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que se estiman violentados son el 1o., párrafo quinto en relación con el 32, párrafo segundo, el artículo 16 párrafo primero, y el artículo 133.

CUARTO.- Mediante proveído de veintiuno de agosto 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 bajo el número 40/2012, y turnar el asunto a la Ministra Olga Sánchez Cordero de García Villegas para instruir el procedimiento y formular el proyecto de resolución respectivo.

Por acuerdo de veintidós de agosto de dos mil doce la Ministra instructora admitió a trámite la acción y dio vista a los órganos que emitieron y promulgaron las normas impugnadas para que rindieran sus respectivos informes.

QUINTO.- Al rendir su informe y contra-argumentar la posición de la parte impugnante, el Poder Legislativo del Estado de Jalisco manifestó en síntesis lo siguiente:

- a. Que la Ley del Sistema de Seguridad Pública para el Estado de Jalisco surgió con motivo de la reforma constitucional publicada el dieciocho de junio de dos mil ocho en el Diario Oficial de la Federación; sostiene que dicha ley guarda armonía con la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública que entre otros temas se ocupa de los requisitos de ingreso al servicio civil de carrera a las instituciones de procuración de justicia.
- b. Que la ley impugnada y en específico a la fracción relativa al requisito de ingreso de ser mexicanos por nacimiento para Ministerios Públicos, peritos y elementos operativos de las instituciones de seguridad pública resulta armónico con la reforma Constitucional y la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública; también apoya su razonamiento con los artículos 34 fracción I inciso a), 35 fracción I inciso a) y 36 fracción I, inciso a) de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.
- c. Se sostiene que la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública prevé en sus artículos 52 apartados A fracción I, B fracción I, 88 apartado A fracción I, que los Ministerios Públicos, peritos y elementos operativos de las instituciones de seguridad pública tienen como requisito para su ingreso el "ser mexicanos por nacimiento". Asimismo el último párrafo del artículo 52 de la referida Ley General se desprende que habrá de aplicarse sin perjuicio de otros requisitos que establezca la legislación federal y la de las entidades federativas, en sus respectivos ámbitos de competencia, luego, resulta obligatorio para el estado de Jalisco establecer como requisitos base para el ingreso de Ministerios Públicos y peritos los mencionados en el artículo 52 de la Ley General.

- d. Se señala que “... resulta inconcuso que el artículo 79 fracción I de la Ley del Sistema de Seguridad Pública del Estado de Jalisco en la parte que dispone “por nacimiento” es constitucional, por tratarse de un requisito que se establece en armonía al marco constitucional y a la legislación federal de la materia que obligó a los estados a legislar respetando precisamente los principios establecidos en la reforma relativa al sistema de seguridad pública nacional.⁸”
- e. Reproduce el contenido del artículo 79 fracción I de la Ley del Sistema de Seguridad Pública para el Estado de Jalisco que establece los requisitos para el ingreso de Ministerios Públicos, peritos y elementos operativos de las instituciones de seguridad pública, y que, al ser ésta una de las áreas estratégicas de la entidad, compete al legislador local regular y por tanto resulta constitucionalmente válido, puesto que la finalidad objetiva consiste en resguardar los principios de soberanía y lealtad nacional de las personas que pretendan ingresar al servicio público en materia de seguridad pública.
- f. Se sostiene que los requisitos establecidos en el artículo que ahora se combate, resultan razonables, ya que exigen condiciones que garanticen que las personas relacionadas con la seguridad pública del Estado de Jalisco tengan las cualidades y calidades necesarias para garantizar su eficiente y leal desempeño. Finalmente, se menciona que dichos requisitos no pueden considerarse privativos puesto que no se refieren a determinados individuos, sino que son de carácter general y de razonable exigencia.

SEXTO.- El Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco, al rendir su informe precisó en síntesis lo siguiente:

- a. El Ejecutivo del Estado de Jalisco, menciona que del contenido de los artículos 1o., 16, 21, 32, 40, 41, 73 fracción XVI, 116, 117, 118, 123 apartado B fracción XIII, 124, 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como del artículo Séptimo Transitorio de la reforma constitucional del día dieciocho de junio de dos mil ocho publicada en el Diario Oficial de la Federación, se desprende que las Entidades Federativas concedieron la atribución de legislar en materia de reconocimiento de nacionalidad y naturalización al Congreso de la Unión, pero ello solo se circunscribe a las normas generales conforme a las cuales se rija la determinación de las calidades y requisitos para obtener, suspender y revocar la nacionalidad y ciudadanías mexicanas, esto no conlleva concesión expresa que dote al Congreso de la Unión para legislar en tratándose de requisitos de ingreso y permanencia y separación de servidores públicos y cargos de elección popular de las Entidades Federativas, máxime que no se contempla dicha atribución en materia de procuración de justicia en el orden común ni sobre la materia burocrática local y tampoco al régimen y organización interior de los poderes públicos de los estados.
- b. Sostiene que conforme al artículo 124 Constitucional corresponde a las entidades del Pacto Federal el determinar libremente los requisitos de ingreso, permanencia y separación del cargo de los burócratas y servidores públicos de elección popular locales, además de que dicha facultad no se encuentra entre aquellas materias prohibidas para los Estados o entre aquellas que requieran consentimiento expreso del Congreso de la Unión. Así, la facultad de regular los requisitos de ingreso, permanencia y separación del cargo de los burócratas y servidores públicos locales es competencia exclusiva de las entidades federativas.
- c. Que los órganos legislativos locales pueden expedir cuestiones reservadas a su competencia, como sería la organización interior y ordenamiento de su estructura burocrática, sin contravenir la Constitución Federal, de conformidad con el artículo 40 de la Norma Suprema y con apoyo en la interpretación que de este numeral ha realizado la Suprema Corte de Justicia de la Nación en los criterios 1a./J.80/2004⁹ y 2a.CXVII/2010¹⁰.
- d. Que en relación al artículo 32 de la Constitución Federal, prevé que el ejercicio de los cargos para los cuales se requiera expresamente ser mexicano por nacimiento, se reserva a quienes tengan esa calidad y no adquieran otra nacionalidad e idéntica condición se establece a los cargos públicos de la Federación que así lo determinen las leyes del Congreso de la Unión. Asimismo la nacionalidad mexicana por nacimiento se refiere a un canon regulador de los cargos y funciones públicas exclusivas del Orden de Gobierno Federal y solo atribuible al Congreso de la Unión.

⁸ Foja 110 del Expediente.

⁹ Rubro: “SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL Y ORDEN JERÁRQUICO NORMATIVO, PRINCIPIOS DE INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL QUE LOS CONTIENE.”

¹⁰ Rubro: “CONSTITUCIONES DE LOS ESTADOS. EN LO QUE TOCA A SUS RÉGIMENES INTERNOS SON NORMAS AUTÓNOMAS RESPECTO DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.”

- e. Sostiene el Gobierno del Estado que: *“... debe concluirse de manera indudable que el numeral 32 Constitucional solo puede entenderse como constreñido a los empleos públicos de la Federación y no así respecto de aquellos de las Entidades Federativas, las cuáles poseen la competencia exclusiva a determinar las cuestiones relativas a su organización burocrática interna, lo que necesariamente conlleva la soberanía para determinar legislativamente los requisitos de ingreso, permanencia, suspensión y separación a los cargos y funciones públicas de estas Entidades Federativas.”*¹¹
- f. Sostiene que de la interpretación armónica, lógica, sistemática y teleológica de los numerales 21, 32, 73 fracción XVI, 116, 117, 118 y 124 de la Constitución Federal, así como del decreto de reformas de dieciocho de junio de dos mil ocho, la habilitación concedida por las entidades federativas a favor del Congreso de la Unión a efecto de que este dicte leyes sobre nacionalidad y naturalización sólo refiere a establecer los mecanismos y condiciones conforme a los cuales se adquirirá la calidad de nacional por nacimiento o naturalización, así como las circunstancias y procedimientos a través de los cuales se suspenderá y perderá la nacionalidad mexicana a los naturalizados, e igualmente, la facultad para determinar aquellos cargos públicos de la Federación que para su ejercicio se requiera ser mexicano por nacimiento, facultades estas del Congreso de la Unión, las cuales no pueden ampliarse por la vía de la interpretación a fin de limitar la libertad legislativa que las entidades federativas se reservaron conforme a los artículos 21, 116, 117, 118 y 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Asimismo sostiene que el artículo Séptimo Transitorio del decreto de reformas de dieciocho de junio de dos mil ocho, reconocen la facultad explícita de las Entidades Federativas a fin de legislar libremente respecto de los requisitos y exigencias para el ingreso, permanencia, suspensión y separación de los burócratas y servidores públicos que pertenezcan a su administración orgánica local, e incluye a los integrantes de los cuerpos de seguridad pública y procuración de justicia.
- g. Menciona que la atribución legislativa del artículo 32 no fue cedida en forma amplia y sin cortapisas por las Entidades Federativas en tanto que éstas se reservaron, incluso expresamente, la competencia exclusiva para legislar libremente todas las disposiciones normativas necesarias para regular el ingreso, permanencia, suspensión y separación de los burócratas y servidores públicos que pertenezcan a su administración orgánica local, incluyendo a los integrantes de los cuerpos de seguridad pública.
- h. Señala que es incuestionable la competencia exclusiva de las entidades federativas para establecer libremente los requisitos de ingreso, permanencia, suspensión y separación de los burócratas y servidores públicos que pertenezcan a su administración local, incluyendo a los integrantes de los cuerpos de seguridad y procuración de justicia, asimismo se cita como ejemplos de la calidad de mexicano por nacimiento diversos cargos bajo el marco jurídico del Estado de Jalisco.
- i. Considera que las limitaciones legislativas para las Entidades Federativas, así como los casos de concurrencia, deben constar en la Constitución Federal la cual no establece ninguna relación de jerarquía entre las legislaciones federal y local, sino que en el caso de una aparente contradicción entre las legislaciones mencionadas, ésta se debe resolver atendiendo a qué órgano es competente para expedir esa ley de acuerdo con el sistema de competencia que la norma fundamental establece en su artículo 124.
- j. Menciona que al no encontrarse prevista veda alguna en la Constitución Federal para que las Entidades Federativas establezcan leyes que regulen los requisitos de ingreso, permanencia, suspensión y separación de los burócratas y servidores públicos que pertenezcan a su administración orgánica local, incluyendo a los integrantes de los cuerpos de seguridad pública y procuración de justicia, debe estimarse que es competencia de aquellas Entidades establecer los requisitos de ingreso y permanencia para los servidores y funcionarios públicos del ámbito local, incluyendo a los agentes del Ministerio Público, peritos e integrantes de las instituciones policiales.
- k. Cita los diversos dictámenes en torno a la reforma constitucional de doce de diciembre de dos mil siete, relativa al Sistema Nacional de Seguridad Pública.

¹¹ Foja 574 del Expediente.

- l. Menciona el Ejecutivo que la Constitución Federal no establece preminencia o superioridad alguna de las leyes federales sobre las leyes de los Estados, pues ambas coexisten y son de igual jerarquía ante la propia Constitución Nacional, con fundamento en los artículos 40 y 41 Constitucionales, en relación con el artículo 133 de la propia Carta Magna, ya que el pueblo mexicano adoptó como forma de gobierno la federación, regulado por un sistema de competencias expresas, residuales y concurrentes, conforme al cual ningún orden de gobierno resulta superior a otro.
- m. Sostiene que conforme al artículo Séptimo Transitorio del decreto de reformas a la Constitución Federal publicado el dieciocho de junio de dos mil ocho en el Diario Oficial de la Federación, el Distrito Federal, las Entidades Federativas y los Municipios deberán observar lo que disponga la ley general que sea expedida por el Congreso de la Unión en cuanto a la distribución de facultades otorgando las bases para el desarrollo de las leyes locales correlativas, pero atendiendo invariablemente los principios generales y específicos que señale la propia Constitución Federal.
- n. Menciona que el Congreso de la Unión dictó la Ley General de Sistema Nacional de Seguridad Pública que estipula en sus artículos 1o., 2o., 3o., 7o. fracción VI, 40, 41, 44, 45, 49, 50, 51, 52 apartado A fracción I¹², apartado B fracción I, 55 fracción I¹³, 88 apartado A fracción I¹⁴, 58, 59, 60, 73¹⁵, 74¹⁶, un sistema conforme al cual las entidades federativas buscan coordinar las acciones de seguridad pública y procuración de justicia que establece el artículo 21 de la Constitución Federal y se menciona la prescripción constitucional de regulación de la selección, ingreso, formación, permanencia, evaluación, reconocimiento y certificación de los integrantes de las instituciones de seguridad pública, las cuales será competencia de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los municipios en el ámbito de sus respectivas atribuciones, conforme a los criterios orientadores, que se establecen en el Sistema Nacional de Seguridad Pública.
- o. Menciona que la materia de seguridad pública y procuración de justicia es de interés público puesto que de los numerales en cita se observa que sólo permite el ingreso a los cargos públicos de agente de ministerio público, peritos y miembros de las instituciones policiacas a aquellos mexicanos cuya nacionalidad hubiere sido obtenido mediante el nacimiento.
- p. Sostiene que la Procuradora General de la República pretende socavar la facultad constitucional del Estado de Jalisco relativa a legislar en todo su régimen y organización interior, incluyendo lo relativo al ámbito burocrático de los servidores públicos y los integrantes de las corporaciones de seguridad pública, a través del cuestionamiento de la constitucionalidad de un requisito de calidad nacional a determinados empleos públicos del Estado, mismas que resultan congruentes con la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública y en consecuencia debe estimarse como infundada la reclamación de la Procuradora General de la República.

¹² Artículo 52.- El ingreso al Servicio de Carrera se hará por convocatoria pública.

Los aspirantes a ingresar a las Instituciones de Procuración de Justicia, deberán cumplir, cuando menos, con los requisitos siguientes:

A. Ministerio Público.

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

(...)

B. Peritos.

I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento y en pleno ejercicio de sus derechos;

¹³ Artículo 55.- Son requisitos de permanencia del Ministerio Público y de los peritos, los siguientes:

I. Cumplir los requisitos de ingreso durante el servicio;

¹⁴ Artículo 88.- La permanencia es el resultado del cumplimiento constante de los requisitos establecidos en la presente Ley para continuar en el servicio activo de las Instituciones Policiales. Son requisitos de ingreso y permanencia en las Instituciones Policiales, los siguientes:

A. De Ingreso:

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

¹⁵ Artículo 73.- Las relaciones jurídicas entre las Instituciones Policiales y sus integrantes se rigen por la fracción XIII, del apartado B, del artículo 123, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la presente Ley y demás disposiciones legales aplicables.

Todos los servidores públicos de las Instituciones Policiales en los tres órdenes de gobierno que no pertenezcan a la Carrera Policial, se considerarán trabajadores de confianza. Los efectos de su nombramiento se podrán dar por terminados en cualquier momento, de conformidad con las disposiciones aplicables, y en caso de que no acrediten las evaluaciones de control de confianza.

¹⁶ Artículo 74.- Los integrantes de las Instituciones Policiales podrán ser separados de su cargo si no cumplen con los requisitos de las leyes vigentes, que en el momento de la separación señalen para permanecer en las Instituciones, sin que proceda su reinstalación o restitución, cualquiera que sea el juicio o medio de defensa para combatir la separación, y en su caso, sólo procederá la indemnización.

Las legislaciones correspondientes establecerán la forma para calcular la cuantía de la indemnización que, en su caso, deba cubrirse.

Tal circunstancia será registrada en el Registro Nacional correspondiente.

- q. Sostiene que la Procuraduría General de la República no solo contradice la Constitución Federal, al referir que los empleos públicos de ministerio público, perito y elemento operativo de las instituciones de seguridad pública “no se relacionan con los intereses o el destino político de la Nación, las áreas estratégicas o prioritarias del Estado, o bien con la seguridad y defensa nacional”, sino que interpreta que la contemplación de los referidos empleos públicos en las funciones a cargo del estado nacional y los de las Entidades Federativas, no reviste relevancia alguna para la Nación y los Estados parte del Pacto Federal.
- r. Sostiene que la materia de Seguridad se despliega en dos vertientes, la Seguridad Nacional y la Seguridad Pública, asimismo señala que en ambos casos existe un orden constitucional, y considera que la función de seguridad pública es importante para dicho Orden Constitucional, así como las atribuciones asignadas a las autoridades federales y locales, así como los procedimientos legales previstas por la normatividad correspondiente.
- s. Cita el dictamen del Senado de la República de trece de diciembre de dos mil siete, relativo a las características de los cargos de agente del Ministerio Público, perito y miembro operativo de las instituciones policiales.
- t. Sostiene que: “...los bienes constitucionalmente tutelados mediante la función civil de seguridad pública son precisamente los derechos humanos de la población sometida bajo la jurisdicción de los Estados Unidos Mexicanos, desde una perspectiva de prevención de los delitos; investigación y persecución para hacerla efectiva, así como la sanción punitiva, y bajo los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos, por lo que la consecución del objetivo fundamental del Sistema no puede encomendarse sino exclusivamente en aquellas personas cuya lealtad con la Nación se encuentre plenamente reconocida por la propia Constitución.¹⁷”
- u. Manifiesta el Ejecutivo del Estado que: “En efecto, lo anterior es así en tanto que no poseen la misma calidad de mexicano un nacional por nacimiento que uno por naturalización, y esto es así en tanto que la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que ningún mexicano por nacimiento podrá ser privado de su nacionalidad mexicana; sin embargo, en tratándose de aquellos extranjeros que hubieren adoptado la nacionalidad mexicana por naturalización, a éstos sí se les puede despojar de la calidad de nacional puesto que se presume que los mismos no han desistido de su lealtad a una nación extraña, por lo que esta República no puede reconocer y esperar la misma lealtad a la Nación a aquel que adoptó la nacionalidad mexicana que a aquellos mexicanos nacidos con la misma.¹⁸”
- v. Aduce que la regulación impugnada no resulta excesiva sino legítima, necesaria y proporcional, en tanto que se justifica en la exigencia constitucional de seguridad pública, cuestión que no resulta alcanzable mediante la eliminación de la norma que reclama la parte actora.
- w. Señala que la norma combatida en la parte que dispone “por nacimiento”, es una medida de fidelidad que adopta el país como elemento esencial de la política integral en materia de seguridad pública a fin de alcanzar la protección penal de los derechos humanos en el ámbito civil y en tiempos de paz; por tanto, no existe una afectación directa a los derechos fundamentales de igualdad y no discriminación de los individuos, en virtud que la Constitución no estima, ni explícita ni implícitamente, en la misma medida la lealtad de los nacionales mexicanos por nacimiento que aquellos extranjeros que hubiesen adoptado la nacionalidad mexicana mediante naturalización, máxime que la asignación del ejercicio de las funciones constitucionales de seguridad pública implica la lesión legítima, temporal o definitiva, de los derechos humanos constitucionales, por lo que la asignación de los cargos públicos como agentes del ministerio público, peritos y miembros operativos de las instituciones policíacas no entraña derecho subjetivo alguno al trabajo sino la exigencia legítima del Estado Mexicano de sólo habilitar al ejercicio de las atribuciones de seguridad pública a aquellos nacionales que carezcan de cualquier posibilidad de conflicto de lealtad con alguna potencia extranjera en el ejercicio de las funciones de seguridad pública.

¹⁷ Foja 594 del Expediente.

¹⁸ Foja 595 del Expediente.

- x. Menciona que “...carece de sustento la afirmación de la actora en relación a la supuesta vulneración de los derechos humanos de igualdad y no discriminación puesto que la norma reclamada no establece una clasificación irracional entre los nacionales mexicanos, sino que la disposición legal atiende al interés constitucional relativo a garantizar la actuación civil en tiempos de paz en relación con la prevención de los delitos; la investigación y persecución para hacerla efectiva, así como la sanción de las infracciones que se cometan, a fin de tutelar la seguridad en la convivencia social, por lo que el ejercicio de las atribuciones que la propia Constitución Federal asigna a quienes ejerzan los cargos de miembros operativos de las instituciones policiacas, peritos y agentes del ministerio público, se encarga a aquellos nacionales mexicanos por nacimiento carentes de cualquier sospecha relativa a su lealtad con los Estados Unidos Mexicanos y que no están sujetos a perder dicha nacionalidad.¹⁹”
- y. Señala que el Estado de Jalisco no introduce arbitrariamente una disposición que distinga entre nacionales que pretendan ingresar y permanecer en el ejercicio de alguna de las funciones de Ministerio Público, perito o miembro operativo de las instituciones policiacas.
- z. Considera que debe declararse infundada la reclamación de la Procuraduría General de la República puesto que, el requisito de nacionalidad por nacimiento fue exigido por el Congreso de la Unión a través de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública y pretende desconocer el régimen constitucional que regula el ejercicio de la materia concurrente de seguridad pública y procuración de justicia. Finalmente menciona que la actuación de la Procuraduría es incongruente en su actuar al pretender invalidar la legislación del Estado de Jalisco al censurarla de violatoria de Derechos Humanos y ser omisa en relación a diversos preceptos con similar redacción de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública²⁰.

SÉPTIMO.- Una vez recibidos los informes de las autoridades, los alegatos de la Procuradora General de la República y al encontrarse debidamente instruido el procedimiento, el **veintiséis de octubre de dos mil doce**, se cerró la instrucción a efecto de elaborar el proyecto de resolución en la presente Acción de Inconstitucionalidad.

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, en virtud de que se plantea la posible contradicción del artículo 79, fracción I, de la Ley del Sistema de Seguridad Pública para el Estado de Jalisco y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

SEGUNDO.- Oportunidad. Corresponde determinar si la presente Acción de Inconstitucionalidad fue presentada de manera oportuna. En efecto, el primer párrafo del artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, dispone:

“ARTICULO 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 impugnado sean publicados en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.”

Por tanto, el plazo para la presentación de la Acción es de treinta días naturales y su cómputo correrá a partir del día siguiente de aquel en que se hubiere publicado la norma impugnada. Así, la norma general que se combate en la presente vía fue publicada mediante el Decreto 24036/LIX/12, el sábado veintiuno de julio de dos mil doce en el Periódico Oficial del Estado de Jalisco²¹. Por tanto, el plazo para la interposición corrió del día veintidós de julio de dos mil doce y feneció el lunes veinte de agosto de dos mil doce.

¹⁹ Fojas 596 y 597 del Expediente.

²⁰ Específicamente los artículos 52 apartado A fracción I, apartado B fracción I, 55 fracción I, 73, 74 y 88 apartado A fracción I.

²¹ Foja 30 y 36 reverso del Expediente.

En el presente caso, la Acción de Inconstitucionalidad fue presentada el veinte de agosto de dos mil doce en la Oficina de Certificación y Correspondencia de este Alto Tribunal²², por lo que resulta claro que ésta fue presentada en forma oportuna.

TERCERO.- Legitimación. La demanda de Acción de Inconstitucionalidad fue suscrita por Marisela Morales Ibáñez, quien en su momento fungió como Procuradora General de la República, lo que acreditó con copia certificada del nombramiento otorgado por el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, el siete de abril de dos mil once, que obra en la foja veintiocho de autos.

Así, el artículo 105, fracción II, inciso c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos indica:

“Art. 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;

En este sentido, la Constitución estipula que el mecanismo de control de constitucionalidad denominado Acción de Inconstitucionalidad, podrá ser ejercido por el Procurador General de la República en contra de leyes de carácter estatal, sin que sea necesario la existencia de un agravio concreto, en virtud de que el presente mecanismo vela de modo directo y único por la supremacía constitucional. Es aplicable a este respecto el criterio: P. /J. 98/2001, de rubro:

“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.”

En el caso en especie, la entonces Procuradora General de la República promovió la acción en contra de artículo 79, fracción I, de la Ley del Sistema de Seguridad Pública para el Estado de Jalisco, por lo que, al tratarse de una disposición normativa derivada de una legislación local, es evidente que se encuentra legitimada para acudir a la presente vía.

CUARTO.- Causas de Improcedencia. Este Tribunal Constitucional al no advertir causal de improcedencia que se surta de oficio, o bien que haya sido invocada por las partes, procederá a examinar los conceptos de invalidez planteados por la parte accionante.

QUINTO.- Estudio de Fondo. La entonces Procuradora General de la República solicitó la inconstitucionalidad del artículo 79 fracción I, de la Ley del Sistema de Seguridad Pública para el Estado de Jalisco, por considerar que infringe 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 combate es del tenor siguiente:

“Artículo 79. Son requisitos de ingreso para ministerios públicos, peritos y elementos operativos de las instituciones de seguridad pública los siguientes:

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

²² Véase el sello visible al reverso de la foja 27 del Expediente, así como la razón actuarial también visible a foja 77 del expediente.

La norma precisa una serie de requisitos de ingreso para diversos funcionarios involucrados con las instituciones de seguridad pública, ministerios públicos y peritos; se prevé entre otros requisitos la particular relacionada con la ciudadanía mexicana por nacimiento, en pleno ejercicio de los derechos políticos y civiles, y sin tener otra nacionalidad. La anterior exigencia normativa es considerada contraria a la Carta Magna y en particular a los Derechos Humanos de Igualdad y de 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 79 fracción I, de la Ley del Sistema de Seguridad Pública para el Estado de Jalisco, en las porciones normativas cuestionadas, resultan inválidas en la medida de que no hacen 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 79. Son requisitos de ingreso para ministerios públicos, peritos y elementos operativos de las instituciones de seguridad pública los siguientes:

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

Del precepto transcrito se desprende que los requisitos de ser mexicano “por nacimiento” y “sin tener otra nacionalidad” deben cumplirse para el ingreso en carrera ministerial, de peritos y operativos de las instituciones de seguridad pública en el Estado de Jalisco.

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 79 fracción I de la Ley del Sistema de Seguridad Pública para el Estado de Jalisco, al establecer la reserva o requisitos de que se trata, contraviene lo dispuesto en el artículo 32 constitucional, cuestión que obliga a declarar la invalidez de dicho precepto legal en las porciones normativas: ***“por nacimiento”*** y ***“sin tener otra nacionalidad”***.

Como 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.”²³

Así, bajo las presentes consideraciones de este Tribunal Pleno, se discurre que **los conceptos de invalidez planteados por la entonces Procuradora General de la República son fundados.**

SEXTO.- Efectos. La invalidez del artículo 79 fracción I de la Ley del Sistema de Seguridad Pública para el Estado de Jalisco, en las porciones normativas indicadas, surtirá efectos a partir de la fecha de notificación de la presente sentencia al Congreso del Estado de Jalisco, de conformidad con los cardinales 41, fracción IV, y 73 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 Constitucional, mismos que señalan:

“ARTICULO 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;

ARTICULO 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 79 fracción I de la Ley del Sistema de Seguridad Pública para el Estado de Jalisco, en las porciones normativas que indican: “por nacimiento” y “sin tener otra nacionalidad”, la que surtirá efectos a partir de la fecha de notificación de esta sentencia 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 el Periódico Oficial del Estado de Jalisco.

Notifíquese; por medio de oficio a las partes 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 79, fracción I, de la Ley del Sistema de Seguridad Pública para el Estado de Jalisco, en las porciones normativas que indican: “por nacimiento” y “sin tener otra nacionalidad”, la que surtirá efectos a partir de la fecha de notificación de esta sentencia al Congreso de dicha entidad federativa. El señor Ministro Franco González Salas votó en contra y reservó su derecho para formular voto particular.

²³ Texto: “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).

Por mayoría de cinco votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Sánchez Cordero de García Villegas y Presidente Silva Meza, se aprobaron las consideraciones que sustentan la invalidez del artículo 79, fracción I, de la Ley del Sistema de Seguridad Pública para el Estado de Jalisco, en las porciones normativas que indican: “por nacimiento” y “sin tener otra nacionalidad”. Los señores Ministros Cossío Díaz, 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 Juan N. Silva Meza declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados.

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

Firman el Ministro Presidente y la Ministra Ponente, 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.- La Ministra Ponente, **Olga 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 diecinueve fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con su original que corresponde a la sentencia del cuatro de julio de dos mil trece, dictada por el Tribunal Pleno en la acción de inconstitucionalidad 40/2012, promovida por la Procuradora General de la República. Se certifica para su publicación en el Diario Oficial de la Federación.- México, Distrito Federal, a veintisiete de septiembre de dos mil trece.- Rúbrica.

VOTO CONCURRENTES QUE FORMULA EL SEÑOR MINISTRO SERGIO A. VALLS HERNÁNDEZ, EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 40/2012.

En la acción de inconstitucionalidad, por mayoría de nueve votos, se declaró la invalidez de las porciones normativas del artículo 79, fracción I, de la Ley del Sistema de Seguridad Pública para el Estado de Jalisco, que indican “por nacimiento” y “sin tener otra nacionalidad”; sin embargo, reservé mi derecho a formular voto concurrente con la finalidad de reiterar mi posicionamiento en la diversa acción de inconstitucionalidad 22/2011¹, específicamente en cuanto a que conforme al artículo 32 de la Constitución, sólo el Congreso de la Unión, puede establecer cargos que exijan ser mexicanos por nacimiento, no así los congresos locales.

En esa medida, y en obvio de repeticiones, remito en lo conducente al voto concurrente que formulé en la citada acción 22/2011, pues, en mi opinión, la inconstitucionalidad del artículo impugnado deriva de dicha interpretación constitucional, y no de un test de razonabilidad de la medida legislativa.

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 una foja útil, 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 cuatro de julio de dos mil trece, dictada por el Tribunal Pleno en la acción de inconstitucionalidad 40/2012, promovida por la Procuradora General de la República. Se certifica para su publicación en el Diario Oficial de la Federación.- México, Distrito Federal, a veintisiete de septiembre de dos mil trece.- Rúbrica.

¹ De la ponencia del Ministro Luis María Aguilar, resuelta en sesión de 31 de enero de 2013..

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL MINISTRO JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 40/2012¹.

En la presente acción de inconstitucionalidad se reclamó el artículo 79, fracción I de la Ley del Sistema de Seguridad Pública para el Estado de Jalisco², por cuanto establece que para ingresar 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 mismo criterio que sustentó, 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 cuatro de julio de dos mil trece. Este constituye el sexto 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 79.- Son requisitos de ingreso para ministerios públicos, peritos y elementos operativos de las instituciones de seguridad pública, los siguientes:

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

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 14 de abril de 2009. 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 emití 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 9 de enero de 2011. 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 1° 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 14 de mayo de 2012, no participé por encontrarme en período de vacaciones, por haber sido integrante de la Comisión que permaneció trabajando en el periodo de receso de diciembre de 2011.

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 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 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, en el sentido de 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 del de no discriminación.

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, el hecho de hacer el juicio de ponderación a la legalidad de la restricción constitucional no excluye que se deba realizar dicho escrutinio bajo el criterio de interpretación más favorable a la persona, siempre que con ello no se vacíe de contenido el precepto constitucional interpretado (incluso sostengo que 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 que, como lo he señalado, 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, es clara y expresa y, por tanto, debe entenderse que constituye una restricción 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; desconociendo así, como lo expresé en el voto que formulé en la acción de inconstitucionalidad 20/2012⁸, que es la propia Constitución mexicana, en función de razones históricas, la que establece la distinción entre mexicanos por nacimiento y mexicanos por naturalización (en especial en sus artículos 32 y 37).

⁸ Fallada el 2 de julio de 2013.

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 Jalisco, 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 al que me vengo refiriendo, 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 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 el test adecuado a fin de poder establecer si la salvedad consistente en exigir el requisito para ingresar a 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 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 al hacerlo subsisten también los criterios inarmónicos que como también expliqué 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 en el segundo párrafo del artículo 9o. del Reglamento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal, en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que 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 cuatro 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 cuatro de julio de dos mil trece, dictada por el Tribunal Pleno en la acción de inconstitucionalidad 40/2012, promovida por la Procuradora General de la República. Se certifica para su publicación en el Diario Oficial de la Federación.- México, Distrito Federal, a veintisiete de septiembre de dos mil trece.- Rúbrica.