

---

**PODER JUDICIAL**

---

**SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION**

---

**SENTENCIA** dictada por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Acción de Inconstitucionalidad 4/2019, así como los Votos Concurrentes de los señores Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y de la señora Ministra Ana Margarita Ríos Farjat.

---

---

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 4/2019**

**PROMOVENTE: COMISIÓN NACIONAL DE LOS  
DERECHOS HUMANOS**

**MINISTRO PONENTE: JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ**

**SECRETARIOS: FERNANDO SOSA PASTRANA**

**OMAR CRUZ CAMACHO**

**COLABORÓ: JOSÉ DE JESÚS ZAHUANTITLA BUJANOS**

Ciudad de México. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al día **siete de enero de dos mil veinte** por el que se emite la siguiente:

**SENTENCIA**

Mediante la que se resuelve la presente acción de inconstitucionalidad promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de la fracción I del artículo 17 Ter de la Constitución Política del Estado de Tamaulipas, publicada en el Periódico Oficial de la entidad el once de diciembre de dos mil dieciocho.

**I. TRÁMITE**

1. **Presentación del escrito, autoridades (emisora y promulgadora) y norma impugnada.** El diez de enero de dos mil diecinueve, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, por conducto de Luis Raúl González Pérez, quien se ostentó como Presidente de este organismo, promovió acción de inconstitucionalidad, en contra de los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Tamaulipas<sup>1</sup>.
2. **Norma general impugnada.** En esta acción de inconstitucionalidad se impugna la fracción I del artículo 17 Ter, en la porción normativa "por nacimiento" de la Constitución Política del Estado de Tamaulipas, publicada en el Periódico Oficial de la entidad el once de diciembre de dos mil dieciocho.
3. **Conceptos de invalidez.** La Comisión Nacional de los Derechos Humanos señala que la fracción I del artículo 17 Ter, en la porción normativa "por nacimiento" de la Constitución Política del Estado de Tamaulipas, viola los derechos contenidos en los artículos 1º, 5º, 32 y 35 de la Constitución Federal, señalando para ello los siguientes conceptos de invalidez.
4. **Primero.** El artículo impugnado viola el derecho de igualdad y la prohibición de no discriminación, establecida en el artículo 1º de la Constitución Federal, con base en el origen nacional de las personas, al establecer como uno de los requisitos a cumplir para poder ejercer el cargo de Comisionado del Instituto Estatal de Protección a la Identidad el ser mexicano por nacimiento, excluyendo a aquellas personas cuya nacionalidad no es adquirida por nacimiento. Lo que representa una distinción injustificada respecto de aquellos connacionales por naturalización, tal y como lo prevé el artículo 30 de la Constitución Federal, en donde se establecen las formas en las que se adquiere la nacionalidad mexicana: por nacimiento y naturalización.
5. La norma impugnada no resiste un juicio de proporcionalidad o razonabilidad porque la restricción a la participación de los naturalizados mexicanos no obedece a ninguna razón objetiva o supuesto constitucionalmente válido para justificar el requisito de ser ciudadano mexicano "por nacimiento",

---

<sup>1</sup> Página 28 vuelta del expediente principal.

puesto que la función encomendada al Instituto Estatal de Protección a la Identidad de Tamaulipas, específicamente, de los Comisionados, se desprende que no atienden a cuestiones referentes a la seguridad nacional, fuerzas armadas o a la titularidad de alguna Secretaría de Estado.

6. En el orden jurídico mexicano no puede existir discriminación alguna por razones étnicas o de nacionalidad, el género, la edad, la raza, sexo, religión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social, que atente contra la dignidad humana, cuyo valor consagra la Constitución Federal y los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos, como salvaguarda a la dignidad personal que debe ser respetada en todo momento como un derecho fundamental. Asimismo, sobre estos aspectos destaca la Recomendación General No. XXX sobre la discriminación contra los no ciudadanos del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial.
7. La disposición normativa propicia una discriminación motivada por el origen nacional de las personas, situación que se ubica dentro de las categorías sospechosas, prohibidas por el ordenamiento constitucional y convencional.
8. Que de conformidad con lo establecido en la Constitución Local, la atribución de los Comisionados del Instituto Estatal de Protección a la Identidad del Estado de Tamaulipas consiste, esencialmente, en la expedición de la cédula estatal de identidad dentro del ámbito de su competencia, la cual no está encaminada a asegurar la soberanía y seguridad nacional, sino únicamente a realizar una gestión meramente administrativa. Es decir, no se trata de un cargo o de funciones ligadas a conceptos de lealtad, identidad o soberanía, respecto de los que deba evitarse todo recelo acerca de compromisos con Estados extranjeros.
9. Es por ello que tal medida es discriminatoria para los extranjeros que hayan adquirido la nacionalidad mexicana, en un cargo que no tiene ninguna relación con la defensa de la soberanía nacional. Por tanto, el artículo impugnado en la porción normativa "por nacimiento" de la Constitución Local es inconstitucional, puesto que restringe a los mexicanos por naturalización la capacidad para acceder al cargo público de Comisionado del Instituto Estatal de Protección a la Identidad del Estado de Tamaulipas.
10. **Segundo.** La porción normativa impugnada viola los artículos 5º, 35, fracción VI y 123 de la Constitución Federal, porque restringe el ejercicio del derecho a dedicarse a la profesión, industria, comercio o trabajo a las personas que hayan adquirido la nacionalidad mexicana por naturalización, aun cuando el ejercicio del cargo de Comisionado del mencionado Instituto Estatal de Protección a la Identidad no responde a los supuestos en los que se justifica exigir ser mexicano por nacimiento.
11. Si bien el artículo 32 de la Constitución Federal establece que es posible requerir ser mexicano por nacimiento, también lo es que dicha posibilidad no es irrestricta, sino que debe satisfacerse una cierta razonabilidad en función de los cargos de que se trate. El artículo impugnado genera un supuesto discriminatorio al sustentarse en motivos de origen nacional como condición determinante para acceder a un cargo público, implicando una distinción que tiene como efecto obstaculizar el ejercicio de los derechos en igualdad de condiciones, en el caso, para ocupar el cargo de Comisionado del referido Instituto.
12. La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que el nombramiento de un cargo en la Administración Pública, debe tener como función, no solo la selección de los méritos y calidades del aspirante, sino el aseguramiento de la igualdad de oportunidades para el acceso al servicio público, pues ésta es garantizada a través de la libre concurrencia. Así el derecho al trabajo que se encuentra reconocido en el artículo 123 de la Constitución Federal también involucra, acceder a un cargo público en condiciones de igualdad, eliminando todo los obstáculos sociales, políticos, culturales, económicos o de cualquier otra índole que impidan acceder al servicio público con base en requisitos injustificados.
13. La fracción I del artículo 17 Ter de la Constitución Política del Estado de Tamaulipas, inhibe la posibilidad de que mexicanos naturalizados se dediquen a una actividad laboral a través del ejercicio de un cargo público, como lo es, el de Comisionado del Instituto Estatal de Protección a la Identidad de la citada entidad federativa.
14. **Tercero.** La Constitución Federal prevé casos específicos en los que se podrá exigir la calidad de ser mexicano por nacimiento, esto es, cuando se trate de funciones ligadas a conceptos de lealtad, identidad o soberanía nacional, respecto de los cuales deberá evitarse toda suspicacia acerca de compromisos con Estados extranjeros.

15. El artículo 32 constitucional establece que únicamente el Congreso de la Unión puede determinar los cargos y funciones en los cuales se podrá requerir ser mexicano por nacimiento, por lo que las legislaturas locales no se encuentran habilitadas para establecer dicha exigencia, ello de conformidad con lo resuelto en la acción de inconstitucionalidad 48/2009. Así como también, que la exigencia de dicha reserva debe seguir los fines y objetivos que tenga la propia Constitución, como lo son los cargos que la propia norma fundamental expresamente señala deben reservarse a quienes tengan esa calidad.
16. Cita en apoyo a sus consideraciones la tesis emitida por el Pleno de la Suprema Corte de rubro: "FACULTAD DE CONFIGURACIÓN LEGISLATIVA DEL CONGRESO DE LA UNIÓN ESTABLECIDA EN EL ARTÍCULO 32 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. NO ES IRRESTRICTA, SINO QUE DEBE SATISFACER UNA RAZONABILIDAD EN FUNCIÓN DE LOS CARGOS QUE REGULE".
17. **Registro y turno del escrito de acción de inconstitucionalidad.** El once de enero de dos mil diecinueve, el Presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar el expediente relativo a la presente acción de inconstitucionalidad, registrarla con el número 4/2019 y turnarla al Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá para instruir el procedimiento y formular el proyecto de resolución respectivo<sup>2</sup>.
18. **Admisión de la acción de inconstitucionalidad.** El Ministro instructor admitió la demanda en auto de veintiocho de enero de dos mil diecinueve en contra de los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Tamaulipas, a quienes ordenó dar vista para que rindieran su informe, así como a la Fiscalía General de la República para que manifestara lo que a su representación correspondiera<sup>3</sup>.
19. **Informe del Poder Ejecutivo.** El veintiséis de febrero de dos mil diecinueve, Abelardo Perales Meléndez, ostentándose con el carácter de Consejero Jurídico de la Secretaría General de Gobierno del Poder Ejecutivo del Estado de Tamaulipas, presentó en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el informe en representación del Poder Ejecutivo, únicamente dando cuenta de que el veintiocho de noviembre de dos mil dieciocho promulgó el decreto legislativo número LXIII-535, por el cual se reformaron y adicionaron diversas disposiciones de la Constitución Local, en materia de "cédula estatal de identidad", específicamente, el artículo 17, fracción VII, 17 Ter y 58 fracciones LX, LXI y LXII y que fue publicado en el Periódico Oficial del Estado el once de diciembre de dos mil dieciocho.<sup>4</sup>
20. **Informe del Poder Legislativo.** El veintiocho de febrero de dos mil diecinueve, el Diputado Luis René Cantú Galván presentó en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el informe en representación del Poder Legislativo del Estado de Tamaulipas, ostentándose con el carácter de Presidente de la Mesa Directiva de la Sexagésima Tercera Legislatura de la mencionada entidad federativa. En dicho informe manifestó lo siguiente:<sup>5</sup>
  - a) Destacó la importancia de la creación del Instituto Estatal de Protección a la Identidad del Estado de Tamaulipas como un organismo garante del derecho humano a la identidad personal para los tamaulipecos, por ser un derecho consagrado desde la Constitución Federal, Tratados Internacionales y en la Constitución Local. Asimismo, expuso su integración, los requisitos que deben reunirse para ser Comisionado y el procedimiento de designación.

También mencionó que en aras de consolidar el cumplimiento y plena satisfacción del derecho en cuestión, los legisladores locales decidieron garantizarlo a través de la emisión de la cédula estatal de identidad. La cédula representa una identificación personal e intransferible, en el que todos los ciudadanos de Tamaulipas tendrán derecho a contar con ella, haciendo obligatoria su obtención para los residentes mayores de catorce años y aquellas personas avecindadas que permanezcan en el Estado por un periodo mayor de seis meses.

Que si bien, tanto el acta de nacimiento como la clave única de registro de población (en adelante CURP) son instrumentos que identifican a una persona, la cédula brinda una opción más completa en el sentido de que incluye aspectos fundamentales como fotografía, huellas dactilares, captación de iris y registros biométricos. Dichos datos permiten saber con certeza la identidad de una persona que es detenida, el rápido reconocimiento de víctimas en casos de

<sup>2</sup> Página 33 del expediente en que se actúa.

<sup>3</sup> Página 34 del expediente en que se actúa.

<sup>4</sup> Páginas 118 a 132 expediente en que se actúa.

<sup>5</sup> Páginas 133 a 278 expediente en que se actúa.

desapariciones o muertes, así como también evitar la duplicidad de datos en los actuales registros de la población.

- b) La acción de inconstitucionalidad es improcedente y en consecuencia debe sobreseerse, ya que se promovió en contra de los requisitos formales para poder ejercer el cargo de Comisionado del mencionado Instituto Estatal de Protección a la Identidad y no contra un derecho humano.
- c) La fracción I del artículo 17 Ter de la Constitución Local, específicamente la porción normativa mexicano "por nacimiento", no actualiza ninguna violación a los derechos de igualdad y no discriminación, ya que el cargo de Comisionado del referido Instituto en cuanto a sus funciones y responsabilidades, no corresponde a cualquier empleo del servicio público, sino que lo caracteriza la confidencialidad y reserva que no tienen otros puestos del sector público, como lo es, el tener a su cargo la dirección, expedición, control, registro y demás facultades relacionadas con la cédula estatal de identidad, razón que justifica la exigibilidad de la calidad de ser mexicano por nacimiento para poder desarrollar esa función.

El legislador local consideró necesario agregar ciertos requisitos mínimos para ser Comisionado dado que tendrán a su cargo información confidencial y sensible que es del interés nacional, esto es, el salvaguardar la identidad de los mexicanos y evitar que sean utilizados para fines ilícitos que vayan en contra de los intereses nacionales.

La restricción a los derechos fundamentales debe atender a cuestiones de necesidad y proporcionalidad, en el entendido de que, se debería optar por elegir las que restrinjan en menor medida el derecho protegido y se guarde proporcionalidad con el propósito perseguido, por lo que al estar frente a dos derechos protegidos (identidad personal y no discriminación) se tiene que dar preferencia al derecho de mayor contenido y relevancia que, en el caso, es el derecho a la protección a la identidad y la información que se genera en el proceso.

Si bien las funciones del Comisionado no inciden en la estructura básica del Estado o en aspectos relativos a la soberanía y defensa nacional, lo cierto es que las entidades federativas tienen la facultad de regularlo como lo consideren pertinente, siempre y cuando se respete la Constitución Federal.

Los Comisionados del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (en adelante INAI), necesitan, de conformidad con la Constitución Federal, ser mexicanos por nacimiento, ya que manejan información, datos sensibles y confidenciales, que hace necesario que las personas que aspiran a ocupar dichos cargos sean mexicanos por nacimiento al ser un área estratégica y prioritaria del Estado que por su naturaleza sustenta el fortalecimiento de la identidad y soberanía nacionales.

Las funciones que realizan los Comisionados del Instituto tamaulipeco consisten en manejar, almacenar y ordenar información, datos sensibles y confidenciales que requieren se mantengan a salvo. Entonces, si los Comisionados del INAI necesitan ser mexicanos por nacimiento, la porción normativa impugnada no sería discriminatoria en el caso de los Comisionados del Instituto Estatal de Protección a la Identidad del Estado de Tamaulipas.

- d) No se vulnera el derecho a dedicarse a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos y al acceder a un empleo o cargo público, ya que el artículo 35, fracción VI, de la Constitución Federal, establece que son derechos del ciudadano el poder ser nombrado para cualquier empleo o comisión del servicio público, siempre y cuando se tengan las calidades que establezca la ley.

En efecto, la Constitución Local permite al Congreso Local, establecer las calidades para acceder a un determinado puesto público y ante las funciones que desarrollan los Comisionados del referido Instituto Estatal de Protección a la Identidad y la información de los terceros a la que tienen acceso, no solo resulta necesario sino indispensable establecer dicho requisito.

La aspiración de cualquier ciudadano a ser Comisionado del citado Instituto Estatal de Protección a la Identidad, es una expectativa de derecho, no un derecho adquirido.

- e) La Constitución Federal establece tres tipos de requisitos cuando se accede a los distintos cargos públicos (tasados, modificables, agregables). En el caso, se está ante un cargo público que no está previsto en la Constitución Federal y, por tanto, el legislador local puede crear dicha figura (Comisionado del Instituto Estatal de Protección a la Identidad del Estado de Tamaulipas),

establecer sus funciones, así como los requisitos necesarios para poder salvaguardar el derecho humano a la identidad personal.

En los requisitos agregables se da la oportunidad al Legislador Local de ampliar los contenidos normativos previstos en la Constitución Federal, siempre y cuando se respeten los límites de ésta. En consecuencia, al no existir en la Constitución Federal la figura del Comisionado del referido Instituto, puede el Legislador local establecerlo en perfecta armonía con lo establecido por el Legislador Federal.

Por tanto, la facultad de determinar para qué cargos (en este caso los locales) es necesario el requisito de ser mexicano por nacimiento, no es exclusiva del Legislador Federal, sino que también el legislador local puede hacer uso de dicha facultad, siempre y cuando sea objetiva, razonable y se encuentre dentro de los límites establecidos por la Constitución Federal.

Además, de que no existe limitación expresa en la Constitución Federal que impida a la Legislatura Estatal establecer el requisito de ser mexicano por nacimiento a diversos cargos públicos de gran relevancia e interés, por lo que ante la distribución residual de competencias y la libertad de configuración estatal, se debe entender que al no existir una prohibición expresa, sí existe la posibilidad de legislar en ese sentido.

21. **Opinión del Fiscal General de la República.** Este servidor público no rindió opinión a pesar de estar debidamente notificado.
22. **Cierre de instrucción.** Una vez cerrada la instrucción se envió el expediente al Ministro instructor para la elaboración del proyecto de resolución correspondiente el diez de abril de dos mil diecinueve.

## II. COMPETENCIA

23. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer y resolver el presente asunto, de conformidad con lo dispuesto en el inciso g) de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el numeral 1° de su Ley Reglamentaria y la fracción I del artículo 10 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, toda vez que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos solicita la declaración de invalidez de una porción normativa de un artículo de la Constitución Política del Estado de Tamaulipas, por considerar que la misma violenta los derechos humanos consagrados en la Constitución y en los tratados internacionales de los que México es parte.

## III. OPORTUNIDAD

24. De conformidad con el artículo 60 de la Ley Reglamentaria el plazo de treinta días naturales para presentar la demanda se debe computar a partir del día siguiente al de la fecha de publicación de la norma general impugnada<sup>6</sup>.
25. En el caso, el Decreto número LXIII-535 por el que se expidió la Constitución Política del Estado de Tamaulipas, que contiene la disposición impugnada, fue publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado el once de diciembre de dos mil dieciocho.
26. Por lo tanto, el plazo para la presentación de la demanda transcurrió del miércoles doce de diciembre de dos mil dieciocho al jueves diez de enero del dos mil diecinueve. Por consiguiente, si la demanda se presentó el jueves diez de enero de dos mil diecinueve, la acción de inconstitucionalidad fue promovida oportunamente<sup>7</sup>.

## IV. LEGITIMACIÓN

27. En el caso promueve la acción de inconstitucionalidad la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, órgano que de conformidad con el artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Federal, se encuentra legitimado para promover una acción de inconstitucionalidad en contra de una ley de carácter estatal, como en el caso sucede.
28. Ahora bien, de conformidad con el primer párrafo del artículo 11 de la Ley Reglamentaria, en relación con el numeral 59 del mismo ordenamiento legal, la accionante debe comparecer por conducto del funcionario que esté facultado para representarla.
29. En el caso, en representación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos comparece su Presidente, Luis Raúl González Pérez, personalidad que acreditó con copia certificada del acuerdo

<sup>6</sup> **Artículo 60.-** El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional 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.

<sup>7</sup> Página 29 vuelta del expediente principal.

de designación del Senado de la República de fecha trece de noviembre de dos mil catorce<sup>8</sup>. Este servidor público cuenta con facultades para representar a este órgano constitucional autónomo, de conformidad con la fracción I del artículo 15 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y cuenta con la atribución para promover acciones de inconstitucionalidad de acuerdo con la fracción XI de la misma norma<sup>9</sup>, y porque plantea que la porción normativa que dice: “por nacimiento” de la fracción I del artículo 17 Ter de la Constitución Política del Estado de Tamaulipas, viola el artículo 1º de la Constitución Federal que establece los derechos humanos de igualdad y no discriminación. Así como, el derecho a la libertad de trabajo contenido en los artículos 5º y 35, fracción VI, de la Constitución Federal.

30. Por lo tanto, dicho servidor público cuenta con facultades para promover la presente acción de inconstitucionalidad y para actuar en representación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, de conformidad con el inciso g) de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Federal.

#### V. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA

31. El Poder Legislativo local, manifestó que respecto de la fracción I del artículo 17 Ter de la Constitución Política del Estado de Tamaulipas, se actualiza una causa improcedencia y debe de sobreseerse, ya que la acción se promovió en contra de un requisito formal para ejercer el cargo de Comisionado del Instituto Estatal de Protección a la identidad de dicha entidad federativa y no contra de un derecho humano.
32. Al respecto, debe desestimarse dicho planteamiento porque como ya quedó acreditado en el apartado de legitimación, el promovente alega que el requisito impugnado transgrede el derecho humano a la igualdad y no discriminación, contenido en el artículo 1º de la Constitución Federal, al establecer como uno de los requisitos a cumplir para poder ejercer el cargo de Comisionado del referido Instituto el ser mexicano por nacimiento, excluyendo a aquellas personas cuya nacionalidad no es adquirida por nacimiento así como el derecho a la libertad de trabajo establecido en el artículo 5º de la Constitución Federal.
33. En consecuencia, al no existir otras causas de improcedencia ni advertir este Tribunal Pleno que se actualice alguna, se procede al análisis de los conceptos de invalidez.

#### VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

34. En los conceptos de invalidez, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos plantea la inconstitucionalidad de la fracción I del artículo 17 Ter de la Constitución Política del Estado de Tamaulipas, en la porción normativa “por nacimiento”. El texto de la fracción impugnada, dispone lo siguiente:

“Art. 17 Ter.- El derecho a la identidad establecido en la fracción VII del artículo 17 de esta Constitución será garantizado mediante una cédula estatal de identidad.

La cédula estatal de identidad es una identificación personal e intransferible, que será expedida por el Instituto establecido para ello en esta Constitución.

Todos los ciudadanos del Estado tendrán derecho a contar con la cédula de identidad y su obtención será obligatoria para los residentes mayores de catorce años y aquellos avecindados que permanezcan en el Estado por un período mayor a los seis meses. La cédula se regirá bajo los principios de legalidad, confidencialidad y certeza.

El organismo garante de este derecho será el Instituto Estatal de Protección a la Identidad. Será un órgano con autonomía técnica, presupuestal y de gestión, así como con personalidad jurídica y patrimonio propios.

El Instituto será la autoridad en la materia, independiente y autónomo en sus decisiones.

<sup>8</sup> Página 29 del expediente principal.

<sup>9</sup> Artículo 15.- El Presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones:

I.- Ejercer la representación legal de la Comisión Nacional;

(...)

XI.- Promover las acciones de inconstitucionalidad, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte, y

Estará integrado por un Comisionado Presidente y dos Comisionados. La Ley de la materia determinará la forma de su integración y funciones.

Los Comisionados deberán cumplir los siguientes requisitos:

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

II.- Ser mayor de treinta años;

(...)"

35. A continuación, se dará respuesta a sus conceptos de invalidez en orden distinto a como fueron planteados por la accionante. Lo anterior responde a que el análisis de cuestiones competenciales es preferencial sobre el análisis sustantivo, por comprometer el proceso de creación de la propia norma. En su tercer concepto de invalidez sostiene que el artículo 32 de la Constitución Federal establece que únicamente el Congreso de la Unión puede determinar los cargos y funciones en los cuales se podrá requerir ser mexicano por nacimiento, por lo que las legislaturas locales no se encuentran habilitadas para establecer dicha exigencia, ello de conformidad con lo resuelto en la acción de inconstitucionalidad 48/2009, es decir, que dicha reserva debe seguir los fines y objetivos que marca la propia Constitución.
36. El anterior argumento es esencialmente fundado, como se mostrará a continuación.
37. Importa destacar aquí que el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la acción de inconstitucionalidad 87/2018,<sup>10</sup> sostuvo que las legislaturas locales no se encuentran habilitadas para regular supuestos en los que se limite el acceso a cargos públicos a los mexicanos por nacimiento en las entidades federativas, pues de hacerlo, llevará, indefectiblemente, a declarar la invalidez de las porciones normativas que así lo establezcan.
38. Al respecto, se determinó que la habilitación constitucional a cargo de la Federación o de los Estados para regular una determinada materia es un presupuesto procesal de la mayor relevancia para cualquier análisis de fondo, pues de concluirse –como sucede en el caso– que el Congreso local no se encuentra habilitado para establecer dicha exigencia, se actualizará inmediatamente la invalidez de la disposición impugnada, sin necesidad de analizar si la norma tiene un fin válido, pues resultará inconstitucional al haberse emitido por una autoridad incompetente.
39. A fin de evidenciar lo anterior, se realizó un análisis del marco constitucional que rige el tema de nacionalidad en nuestro sistema jurídico mexicano. Para ello se transcribieron los siguientes artículos de la Constitución Federal.

## “CAPITULO II.

### DE LOS MEXICANOS.

**Artículo. 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.

II.- Los que nazcan en el extranjero, hijos de padres mexicanos nacidos en territorio nacional, de padre mexicano nacido en territorio nacional, o de madre mexicana nacida en territorio nacional.

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

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

<sup>10</sup> En sesión de siete de enero de dos mil veinte, por unanimidad de diez votos. Ponente: Ministro José Fernando Franco González Salas.

**B).** Son mexicanos por naturalización:

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

II.- La mujer o el varón extranjeros que contraigan matrimonio con varón o con mujer mexicanos, que tengan o establezcan su domicilio dentro del territorio nacional y cumplan con los demás requisitos que al efecto señale la ley.”

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

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

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

Esta misma calidad será indispensable en capitanes, pilotos, patronos, 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.”

“**Artículo. 37.-**

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

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

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

40. De los artículos constitucionales antes referidos se desprende lo siguiente:

- La nacionalidad mexicana podrá adquirirse por nacimiento o por naturalización (nacionalidad mexicana originaria y derivada, respectivamente).
- La nacionalidad mexicana por nacimiento está prevista en el apartado A del artículo 30 constitucional, a través de los sistemas de *ius soli* y de *ius sanguinis*, esto es, en razón del lugar del nacimiento y en razón de la nacionalidad de los padres o de alguno de ellos, respectivamente.
- La nacionalidad por naturalización, denominada también, *derivada* o *adquirida* es, conforme al apartado B del citado artículo 30 constitucional, aquella que se adquiere por voluntad de una persona, mediante un acto soberano atribuido al Estado que es quien tiene la potestad de otorgarla, una vez que se surten los requisitos que el propio Estado establece para tal efecto.

- De acuerdo con el artículo 30 constitucional, apartado B, son mexicanos por naturalización los extranjeros que obtengan de la Secretaría de Relaciones Exteriores la carta de naturalización y la mujer o el varón extranjeros que contraigan matrimonio con varón o mujer mexicanos, que tengan o establezcan su domicilio dentro del territorio nacional y reúnan los requisitos establecidos en la ley relativa.
  - Se dispone lo relativo a la doble nacionalidad, así como lo relativo a los cargos y funciones para los que se requiera ser mexicano por nacimiento y no adquirir otra nacionalidad.
  - Finalmente, se establece que ningún mexicano por nacimiento podrá ser privado de su nacionalidad y los motivos de pérdida de la nacionalidad mexicana por naturalización.
41. Asimismo, se precisó que el texto vigente de los artículos 30, 32 y 37 de la Constitución Federal, tiene su origen en la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el veinte de marzo de mil novecientos noventa y siete, de cuyo procedimiento se destaca lo siguiente:
- La reforma tuvo por objeto la no pérdida de la nacionalidad mexicana por nacimiento, independientemente de que se adopte alguna otra nacionalidad o ciudadanía, para que quienes opten por alguna nacionalidad distinta a la mexicana, puedan ejercer plenamente sus derechos en su lugar de residencia, en igualdad de circunstancias.
  - La reforma se vio motivada por el importante número de mexicanos que residen en el extranjero y que se ven desfavorecidos frente a los nacionales de otros países cuyas legislaciones consagran la no pérdida de su nacionalidad.
  - Con la reforma, México ajustaría su legislación a una práctica internacional facilitando a los nacionales la defensa de sus intereses.
  - Se consideró que la reforma constituye un importante estímulo para los mexicanos que han vivido en el exterior, pues se eliminarían los obstáculos jurídicos para que después de haber emigrado pudieran repatriarse a nuestro país.
  - En concordancia con el establecimiento de la no pérdida de la nacionalidad mexicana por nacimiento, se propuso eliminar las causales de pérdida de nacionalidad mexicana por nacimiento señaladas en el apartado A del artículo 37 constitucional, salvo en circunstancias excepcionales, exclusivamente aplicables a personas naturalizadas mexicanas.
  - Por otra parte, se fortalecieron criterios específicos para asegurar que los mexicanos por naturalización, acrediten plenamente un vínculo efectivo con el país, así como la voluntad real de ser mexicanos.
  - Se agregó un nuevo párrafo al artículo 32, para que aquellos mexicanos por nacimiento, que posean otra nacionalidad, al ejercer sus derechos y cumplir sus obligaciones, siempre sean considerados como mexicanos, para lo cual, al ejercitar tales derechos y cumplir sus obligaciones, deberán sujetarse a las condiciones establecidas en las leyes nacionales.
  - En el marco de esta reforma, se consideró 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 lo anterior, se agregó un nuevo párrafo al artículo 32, en el que se establece que los cargos de elección popular, así como los de Secretarios de Estado, Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, entre otros, 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.
42. Por otra parte en el dictamen de la cámara revisora (Diputados), se sostuvo lo siguiente:
- Las reformas constitucionales tienen como principal objetivo establecer la no pérdida de la nacionalidad mexicana por nacimiento, independientemente de que se adopte otra nacionalidad, ciudadanía o residencia, salvo en circunstancias excepcionales aplicables exclusivamente a personas naturalizadas mexicanas, siempre con la intervención del Poder Judicial, por lo que

desaparecen las causales de pérdida de la nacionalidad mexicana por nacimiento señaladas en el inciso A del artículo 37 constitucional.

- En el artículo 30, se establece la transmisión de la nacionalidad a los nacidos en el extranjero, hijos de mexicanos nacidos en territorio nacional, y a los que nazcan en el extranjero hijos de mexicanos por naturalización, lo que permitirá asegurar en estas personas el mismo aprecio que sus progenitores tienen por México.
  - Se fortalecen tanto en el artículo 30 relativo a los extranjeros que contraen matrimonio con mexicanos, como en el artículo 37 relativo a la pérdida de la nacionalidad, criterios específicos para asegurar que los mexicanos por naturalización acrediten plenamente un vínculo efectivo con el país y una voluntad real de ser mexicanos.
  - Se agrega un nuevo párrafo al artículo 37 para que aquellos mexicanos por nacimiento que adquirieran otra nacionalidad, al ejercer sus derechos derivados de la legislación mexicana, sean considerados como mexicanos, por lo que, para el ejercicio de esos derechos, deberán sujetarse a las condiciones que establezcan las leyes nacionales. Esta disposición tiene por objeto dejar en claro que aquellos mexicanos que se hayan naturalizado ciudadanos de otro país, no podrán invocar la protección diplomática de gobierno extranjero, salvaguardando así otras disposiciones constitucionales, tales como la relativa a la doctrina Calvo.
  - La reforma del artículo 32 resulta fundamental, para evitar conflictos de intereses o dudas en la identidad de los mexicanos con doble nacionalidad, respecto del acceso a cargos que impliquen funciones públicas en este país. De ahí, la conveniencia de que el precepto ordene que “la ley regulará el ejercicio de los derechos que la legislación mexicana otorga a los mexicanos que posean otra nacionalidad y establecerá normas para evitar conflictos por doble nacionalidad”, así como que “el ejercicio de los cargos y funciones para los cuales, por disposición de la presente Constitución, se requiera ser mexicano por nacimiento, se reserva a quienes tengan esa calidad y no adquieran otra nacionalidad”, texto al que se agrega que la misma reserva “será aplicable a los casos que así lo señalen otras leyes del Congreso de la Unión”.
  - El constituyente considera que las fuerzas armadas tienen como misión principal garantizar la integridad, independencia y soberanía de la nación, por lo que el desempeño de los cargos y comisiones dentro de las mismas, exige que sus integrantes posean ante todo una incuestionable lealtad y patriotismo hacia México, libres de cualquier posibilidad de vínculo moral o jurídico hacia otros países, así como contar con una sumisión, obediencia y fidelidad incondicional hacia nuestro país.
43. Del análisis de la exposición de motivos, se desprendió la consideración esencial del constituyente de que la nacionalidad mexicana no se agota por una demarcación geográfica, sino que se relaciona con el sentimiento de pertenencia, lealtad a las instituciones, a los símbolos, a la cultura y a las tradiciones, y que se trata de una expresión espiritual que va más allá de los límites impuestos por las fronteras y las normas, fue con la finalidad de establecer la no pérdida de la nacionalidad mexicana de aquellos mexicanos por nacimiento que han emigrado y que se han visto en la necesidad de adquirir la nacionalidad o ciudadanía de otro País.
44. Lo anterior, porque antes de la reforma constitucional de que se trata, la adquisición de una nacionalidad diversa, se traducía en una pérdida automática de la nacionalidad mexicana, por lo que, a raíz de dicha reforma, el Estado Mexicano permite la figura de la doble nacionalidad para los mexicanos por nacimiento, medida con la que el Estado Mexicano se propuso hacer frente a la creciente migración de mexicanos.
45. Sin embargo, del procedimiento de reforma aludido, se desprende que una de las preocupaciones era que, para incluir la figura de la “doble nacionalidad”, debía tomarse en cuenta la problemática que la inclusión de esta figura podría suscitar con respecto a los principios de soberanía y lealtad nacional, razón por la que, con el propósito de preservar y salvaguardar tales principios, se estableció en la primera parte del segundo párrafo del artículo 32 de la Constitución Federal, que los cargos y funciones para los cuales, por disposición de la Constitución Federal, se requiera ser mexicano por nacimiento, se reservaran en exclusiva a quienes tengan esa calidad, pues al ser la

nacionalidad una condición que trasciende la esfera privada, puede originar conflictos económicos, políticos, jurisdiccionales y de lealtades.

46. Así fue precisamente en el marco de esta reforma -que amplió los supuestos para la naturalización- que el constituyente determinó que el ejercicio de ciertos cargos y funciones correspondientes a áreas estratégicas o prioritarias en el sector público, que se relacionan con el fortalecimiento de la identidad y soberanía nacionales, tenían que ser desempeñados por mexicanos por nacimiento, pues *“sus titulares tienen que estar libres de cualquier vínculo jurídico o sumisión a otros países”*.
47. Es decir, tal como se advierte del procedimiento de la reforma al artículo 32 de la Constitución Federal, la razón o los fines que tuvo en cuenta el órgano reformador para reservar el ejercicio de ciertos cargos para mexicanos por nacimiento, deriva de que el ejercicio de tales cargos 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, esto es, se trata de cargos o funciones ligados a conceptos de lealtad, identidad o soberanía nacionales, respecto de los que debe evitarse toda suspicacia acerca de compromisos con Estados extranjeros.
48. 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 esos 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.
49. A partir de entonces y bajo tales principios, el Constituyente ha venido definiendo expresamente en la Ley Fundamental, aquellos supuestos específicos en los que los depositarios de ciertos cargos públicos tienen que ser mexicanos por nacimiento, tal es el caso de los Comisionados del organismo garante del cumplimiento del derecho de acceso a la información pública y a la protección de datos personales federal (artículo 6º, apartado A), Comisionados del Instituto Federal de Telecomunicaciones y de la Comisión Federal de Competencia Económica (artículo 28), los depositarios de los Poderes de la Unión (artículos 55, fracción I, 58, 82, fracción I, 95, fracción I, 99 y 100), el titular de la Auditoría Superior de la Federación (artículo 79), los secretarios de despacho (artículo 91), los magistrados electorales de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (artículo 99), consejeros del Consejo de la Judicatura Federal (artículo 100), el Fiscal General de la República (artículo 102, apartado A, segundo párrafo), los gobernadores de los Estados y los magistrados integrantes de los Poderes Judiciales estatales (artículo 116), y los magistrados integrantes del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México (artículo 122, apartado A, fracción IV).
50. En este contexto se inserta precisamente la previsión del artículo 32 de la Constitución Federal, en el que el propio Constituyente estableció expresamente diversos cargos públicos que deberán ser ocupados por mexicanos por nacimiento.
51. Posteriormente, considerando que en relación con dicho mandato constitucional el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha construido varias interpretaciones en sus diversas integraciones, se estimó que podrían surgir distintas interrogantes; sin embargo, se precisó que, en ese asunto, la cuestión a dilucidar se construyó a determinar, únicamente, si la atribución de establecer como requisito de elegibilidad para ocupar cargos públicos el ser mexicano por nacimiento en términos del artículo 32 de la Constitución Federal le compete o no a las legislaturas de los Estados.
52. Frente a lo cual, se arribó a la convicción de que las legislaturas de los Estados no están facultadas para establecer algún supuesto en el que se exija ser mexicano por nacimiento para ocupar cargos públicos; pues derivado de la interpretación sistemática del artículo 1º, en relación con el diverso 32, ambos de la Ley Fundamental, se desprende que la propia Constitución Federal reservó todo lo relativo a la dimensión externa de la soberanía a la Federación y sus funcionarios, por lo que de acuerdo con nuestro orden constitucional, la facultad para determinar los cargos para los que se requiere ser mexicano por nacimiento no le corresponde a las entidades federativas, quienes no pueden realizar por sí mismas actos encaminados a ese objetivo.

53. Se precisó que, este Tribunal Constitucional en diversos precedentes ha sustentado que la reserva consistente en ser mexicano por nacimiento para ocupar determinados cargos públicos, no es irrestricta, pues encuentra su límite, como acontece en el caso, en que los cargos y funciones correspondientes sean estratégicos y prioritarios (vinculados directamente con la protección de la soberanía y la seguridad nacional); de lo contrario, podría considerarse una distinción discriminatoria para el acceso a esos empleos públicos a los mexicanos por naturalización y, por tanto, violatoria del principio de igualdad y no discriminación previsto en los artículos 1º, párrafo quinto, 32 y 133 de la Constitución Federal.
54. Al respecto, se refirió el contenido del artículo 1º de la Constitución Federal, que consagra los derechos de igualdad y de no discriminación, a partir de sus reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación de catorce de agosto de dos mil uno y diez de junio de dos mil once; el cual textualmente establece:

Título Primero

Capítulo I De los Derechos Humanos y sus Garantías

Artículo 1o. En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

Está prohibida la esclavitud en los Estados Unidos Mexicanos. Los esclavos del extranjero que entren al territorio nacional alcanzarán, por este solo hecho, su libertad y la protección de las leyes.

Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

55. Respecto de tal numeral, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha desprendido que todo individuo gozará ampliamente de los derechos humanos reconocidos en la Constitución Federal y en los tratados internacionales en los que el Estado Mexicano sea parte y que estos no podrán restringirse, ni suspenderse, salvo en los casos y con las condiciones que en ella se establecen; señalando que este artículo establece un mandato hacia las autoridades para que se abstengan de emitir, en sus actos de autoridad, diferencias entre los gobernados, por cualquiera de las razones que se encuentran enunciadas en dicho artículo, lo que constituye el principio de igualdad y no discriminación que debe imperar entre los gobernados.<sup>11</sup>
56. En ese sentido, se desprendió que en el ámbito legislativo, existe una prohibición constitucional de que, en el desarrollo de su labor, emitan normas discriminatorias, con lo cual se pretenden extender los derechos implícitos en el principio de igualdad y no discriminación, al ámbito de las acciones legislativas, ya que, por su naturaleza, puedan llegar a incidir significativamente en los derechos de las personas; dicha limitante se traduce en la prohibición de legislar o diferenciar indebidamente respecto de las categorías enumeradas en el artículo 1º de la Constitución Federal, por lo que en el desarrollo de su función deben ser especialmente cuidadosos, evitando establecer distinciones que

<sup>11</sup> Véase la Acción de Inconstitucionalidad 48/2009, resuelta por este Tribunal Pleno en sesión de catorce de abril de dos mil once.

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; reiterando que ello es, salvo que esa diferenciación constituya una acción positiva que tenga por objeto compensar la situación desventajosa en la que históricamente se han encontrado ciertos grupos.

57. En relación con el derecho a la igualdad y no discriminación, este Tribunal Pleno ha sostenido que tal principio no implica que todos los individuos deban encontrarse siempre y en cualquier circunstancia en condiciones de absoluta igualdad, sino, más bien, se refiere a una igualdad jurídica entre los gobernados, que se traduce en el hecho de que todos tengan derecho a recibir siempre el mismo trato que reciben aquellos que se encuentran en situaciones de hecho similares; por tanto, no toda diferencia de trato implicará siempre una violación a tal derecho, sino que esta se dará solamente cuando, ante situaciones de hecho similares, no exista una justificación razonable para realizar tal distinción.<sup>12</sup>
58. Por su parte, la Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha sostenido que en ese derecho se contiene el reconocimiento de que siempre que la acción clasificadora del legislador incida en los derechos fundamentales garantizados constitucionalmente, será necesario aplicar con especial intensidad las exigencias derivadas de tales derechos y por tanto, el Juez constitucional deberá someter la labor del legislador a un escrutinio especialmente cuidadoso desde el punto de vista del respeto al derecho de igualdad.<sup>13</sup>
59. Puntualizando todo lo anterior, se tuvo que siendo la Ley Fundamental la que expresamente contiene reserva explícita de ciertos cargos y funciones para mexicanos por nacimiento, señalando en diversos preceptos aquellos que por corresponder a la titularidad de los Poderes de la Unión, o bien, a ámbitos que inciden en la estructura básica estatal o en aspectos relativos a la soberanía nacional o a la defensa de esta, se limitan, en principio, a quienes tengan esas calidades.
60. Luego, de la interpretación del numeral 32 de la Constitución Federal, a la luz del mandato previsto en el artículo 1º constitucional, se arribó a la conclusión de que la facultad de determinar los cargos públicos en los que su titular deba cumplir con el requisito de ser mexicano por nacimiento, no corresponde a las entidades federativas, por lo que éstas no pueden, en ningún caso, establecer ese requisito para acceder a otros cargos distintos a los que emanan por mandato de la Constitución Federal.<sup>14</sup>
61. Tal argumento concuerda con lo expresado en la citada exposición de motivos de la reforma al artículo 32, por la que se incluyó la figura de la doble nacionalidad, pues de ahí se advierte que la intención del constituyente federal fue establecer un sistema normativo que incluyera la doble nacionalidad, reconociendo a los mexicanos que se encontraran en tales condiciones todos los derechos que corresponden a la nacionalidad mexicana por nacimiento, sin perder de vista la problemática que se podría suscitar respecto de los principios de identidad y soberanía nacionales, razón por la que estableció las siguientes dos excepciones al ejercicio pleno de los derechos correspondientes a los nacionales mexicanos, a saber:
  - Ningún mexicano por nacimiento puede perder su nacionalidad; a diferencia de los mexicanos por naturalización, quienes puede ser privados de dicho status, cuando se encuentren en alguno de los casos previstos por el apartado B del artículo 37 de la Constitución Federal, y
  - La limitante a los mexicanos por naturalización o con doble nacionalidad, respecto de la ocupación de los cargos públicos expresamente reservados por la Constitución para mexicanos por nacimiento y que no hayan adquirido otra nacionalidad, así como los cargos que, atendiendo a la finalidad constitucional perseguida (defensa de la soberanía e identidad nacional), establezca el Congreso de la Unión a través de leyes expresas.

<sup>12</sup> Apoya lo anterior, la jurisprudencia P./J. 9/2016 (10a.), de rubro: "PRINCIPIO DE IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN. ALGUNOS ELEMENTOS QUE INTEGRAN EL PARÁMETRO GENERAL". Consultable en la Décima Época de la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, libro 34, septiembre de 2016, tomo I, página 112. Registro: 2012594.

<sup>13</sup> Al respecto véase la jurisprudencia 1a./J. 37/2008, de rubro: "IGUALDAD. CASOS EN LOS QUE EL JUEZ CONSTITUCIONAL DEBE HACER UN ESCRUTINIO Estricto DE LAS CLASIFICACIONES LEGISLATIVAS (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 1o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS)". Consultable en la Novena Época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXVII, abril de 2008, página 175.

<sup>14</sup> Aquí se precisó que ello no implicaba un pronunciamiento respecto de la eventual facultad del Congreso de la Unión para regular esa materia, dado que el tema tratado en esa Acción de Inconstitucionalidad versó sobre la invalidez de una norma perteneciente a una legislación local.

62. Por tanto, este Tribunal Pleno concluyó que, si el objeto del establecimiento de la reserva en estudio consistente en ser mexicano por nacimiento para ocupar determinados cargos públicos, se restringe a los cargos que tienen sustento en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, entonces no compete establecer otros a las entidades federativas.
63. Ahora bien, aplicados los razonamientos reseñados al caso concreto, resulta que la disposición aquí impugnada es inconstitucional, pues el Congreso del Estado de Tamaulipas en el artículo 17 Ter, fracción I, de la Constitución Política del Estado de Tamaulipas, está incorporando el requisito de la nacionalidad mexicana por nacimiento para ser Comisionado del Instituto Estatal de Protección a la Identidad de dicha entidad, y como dicho funcionario no está previsto en el catálogo de puestos públicos para los que la Constitución Federal requiere la nacionalidad mexicana por nacimiento, la disposición que establece dicha exigencia para ejercerlo debe declararse inconstitucional, sin que sea necesario, por tanto, verificar si la norma impugnada tiene un fin válido, pues resulta inconstitucional al haberse emitido por una autoridad incompetente.
64. En estas condiciones, al ser **fundado** el concepto de impugnación en estudio, lo procedente es declarar la invalidez de la porción normativa "por nacimiento" de la fracción I del artículo 17 Ter de la Constitución Política del Estado de Tamaulipas.

#### VII. EFECTOS

65. Finalmente, de conformidad con la fracción IV del artículo 41 de la Ley Reglamentaria en relación con el numeral 73 del mismo ordenamiento,<sup>15</sup> se determina que la invalidez declarada surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de la presente ejecutoria al Congreso del Estado de Tamaulipas.
66. Por lo expuesto y fundado, este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

#### RESUELVE

**PRIMERO.** Es procedente y fundada la presente acción de inconstitucionalidad.

**SEGUNDO.** Se declara la invalidez del artículo 17 Ter, fracción I, en su porción normativa 'por nacimiento', de la Constitución Política del Estado de Tamaulipas, adicionado mediante Decreto No. LXIII-535, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el once de diciembre de dos mil dieciocho, en términos del apartado VI de esta decisión, la cual surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso del Estado de Tamaulipas.

**TERCERO.** Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial Órgano de Gobierno Constitucional del Estado Libre y Soberano de Tamaulipas, así como en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

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

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

#### **En relación con el punto resolutive primero:**

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los apartados I, II, III, IV y V relativos, respectivamente, al trámite, a la competencia, a la oportunidad, a la legitimación y a las causas de improcedencia.

#### **En relación con el punto resolutive segundo:**

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena por no superar un test de escrutinio estricto, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa por no superar un test de razonabilidad, Franco González Salas con reserva de criterio, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat por una interpretación armónica de los derechos humanos y no superar un test de escrutinio estricto, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea por tratarse de una distinción

<sup>15</sup> "Artículo 41.- Las sentencias deberán contener: (...)

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

"Artículo 73.- Las sentencias se registrarán por lo dispuesto en los artículos 41, 43, 44 y 45 de esta ley."

indisponible para las leyes federales o locales, respecto del apartado VI, relativo a las consideraciones y fundamentos, consistente en declarar la invalidez del artículo 17 Ter, fracción I, en su porción normativa "por nacimiento", de la de la Constitución Política del Estado de Tamaulipas, adicionado mediante Decreto No. LXIII-535, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el once de diciembre de dos mil dieciocho, por razón de la incompetencia de la legislatura local para regular el requisito de ser mexicano para ejercer diversos cargos públicos. La señora Ministra Piña Hernández anunció votos aclaratorio y concurrente.

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VII, relativo a los efectos, consistente en determinar que la declaración de invalidez decretada en este fallo surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso del Estado de Tamaulipas.

**En relación con el punto resolutive tercero:**

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

El señor Ministro Javier Laynez Potisek no asistió a la sesión de siete de enero de dos mil veinte por gozar de vacaciones, al haber integrado la Comisión de Receso correspondiente al segundo período de sesiones de dos mil dieciséis.

El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados.

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

El Ministro Presidente, **Arturo Zaldívar Lelo de Larrea**.- Firmado electrónicamente.- El Ministro Ponente, **Juan Luis González Alcántara Carrancá**.- Firmado electrónicamente.- El Secretario General de Acuerdos, Lic. **Rafael Coello Cetina**.- Firmado electrónicamente.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN: CERTIFICA: Que la presente copia fotostática constante de diecinueve fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente de la sentencia emitida en la acción de inconstitucionalidad 4/2019, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en su sesión del siete de enero de dos mil veinte y se expide para que obre en el expediente impreso respectivo.- Ciudad de México, a ocho de octubre de dos mil veinte.- Rúbrica.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN: CERTIFICA: Que esta fotocopia constante de diecinueve fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente de la sentencia emitida en la acción de inconstitucionalidad 4/2019, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, dictada por el Pleno de este Alto Tribunal en su sesión del siete de enero de dos mil veinte. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a cinco de abril de dos mil veintiuno.- Rúbrica.

**VOTO CONCURRENTE QUE FORMULA EL MINISTRO JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 4/2019**

En sesión pública de siete de enero de dos mil veinte, el Pleno de la Suprema Corte resolvió la acción de inconstitucionalidad 4/2019, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, bajo la mi ponencia, en contra de la fracción I del artículo 17 Ter de la Constitución Política del Estado de Tamaulipas, en la porción normativa "por nacimiento". La pregunta radicó en saber si el requisito para ser Comisionado del Instituto Estatal de Protección a la Identidad del Estado de Tamaulipas, es constitucional o no.

**I. Consideraciones de la sentencia**

En la sentencia se determina que las entidades federativas no están facultadas para reservar el acceso y ejercicio de cargos o funciones públicas a los mexicanos por nacimiento. Se argumenta que esta conclusión deriva de una interpretación sistemática de los artículos 1 y 32 de la Constitución Federal.

Por un lado, se señala que la posibilidad de reservar ciertos cargos o funciones a los mexicanos por nacimiento encuentra su límite en que éstos sean estratégicos o prioritarios, al estar vinculados con la protección de la soberanía y seguridad nacional. Se sostiene que establecer la reserva para cargos o funciones que no cumplen con estas características violaría el principio de igualdad y no discriminación previsto en el artículo 1 constitucional.

Por el otro, se agrega que la conclusión de que las entidades federativas no cuentan con esta facultad concuerda con el objeto de la reserva incluida en el artículo 32 constitucional mediante la reforma de veinte de marzo de mil novecientos noventa y siete. Se explica que con esta reforma se permitió que los mexicanos por nacimiento adoptaran múltiples nacionalidades. Se afirma que el constituyente tomó en consideración que la adopción de otras nacionalidades genera intereses y vínculos con otros Estados que podrían resultar incompatibles con el adecuado ejercicio de cargos y funciones correspondientes a áreas estratégicas o prioritarias del Estado, en los que deben regir los principios de soberanía, seguridad y lealtad nacional.

Por ello, se estableció en el artículo 32 constitucional una reserva consistente en que los cargos y funciones para los que la Constitución exija ser mexicano por nacimiento únicamente puedan ser realizados por quienes tengan esa calidad y no adquieran otra nacionalidad. Se afirma en la sentencia que, dado que el objeto de la reserva se restringe a los cargos que tienen como sustento la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no compete establecer otros a las entidades federativas.

Conforme a lo anterior, se concluye que la porción normativa del artículo impugnado es inconstitucional, puesto que reserva el acceso al cargo de Comisionado del Instituto Estatal de Protección a la Identidad del Estado de Tamaulipas a mexicanos por nacimiento y dicho funcionario no está previsto en el catálogo de puestos públicos para los cuales la Constitución requiere la nacionalidad mexicana por nacimiento.

## **II. Razones de disenso**

Tal como ya lo he manifestado en otros votos, por ejemplo, al resolver la acción de inconstitucionalidad 93/2018, coincido con la decisión de declarar inconstitucional la porción normativa del artículo impugnado, así como con la conclusión de que las entidades federativas no cuentan con la facultad de reservar cargos públicos a los mexicanos por nacimiento.

A pesar de lo anterior, no concuerdo con las consideraciones de la resolución, pues estimo que parten de una metodología inadecuada y de una interpretación incorrecta del artículo 32 de la Constitución. Sobre todo, me apartaré de la necesidad, planteada en la sentencia, de realizar una interpretación sistemática del artículo 1 y del artículo 32, para responder a una pregunta de orden competencial, consistente en saber si el Congreso local podía o no establecer la reserva de ser mexicano por nacimiento a ciertos cargos públicos.

### A. Metodología para el análisis de la competencia de la entidad federativa.

Como señalé anteriormente, la sentencia pretende dar respuesta a la pregunta, que considera de estudio preferente, consistente en si la entidad federativa era competente para establecer la reserva en cuestión. Para ello, realiza una interpretación sistemática del derecho a la igualdad previsto en el artículo 1 y de la reserva prevista en el artículo 32, ambos de la Constitución Federal. A mi parecer, ello evidencia una confusión entre la determinación de las esferas de competencia de cada uno de los órdenes y la de los derechos humanos involucrados por el contenido de la norma. Da a entender que la competencia de una autoridad deriva simultáneamente de la distribución de facultades entre las distintas autoridades estatales que realiza la Constitución y de las exigencias de los derechos humanos que ésta reconoce.

No coincido con lo anterior. En mi opinión, el análisis de la competencia de una autoridad para emitir una norma es previo y lógicamente independiente al que debe realizarse para determinar si el contenido de la norma es compatible con los derechos fundamentales previstos en la Constitución. En el primer análisis, lo que debe determinarse es si la norma pertenece a una materia cuya regulación le corresponde a la autoridad emisora, esto es, si una autoridad se encuentra facultada para crear la norma "X" y no si el contenido específico de esta norma "X" es constitucionalmente admisible. En cambio, en el segundo análisis se realiza un estudio del contenido específico de la norma "X" para determinar cuáles son sus consecuencias normativas y si estas son compatibles con las exigencias de los derechos humanos.

De esta forma, los derechos humanos actúan como contenidos necesarios o excluidos que permean al ordenamiento en su integridad, pero no reemplazan la pregunta de quién está facultado para crear determinada norma. Las normas competenciales no son mandatos de optimización, susceptibles de modularse en función del potencial contenido de la norma producida. Esto es, no sería posible *modular* la facultad conferida por el artículo 32 al Congreso de la Unión para establecer esta reserva de "mexicano por nacimiento" hasta el punto de afirmar que este Poder no es competente en la materia. Sin embargo, una vez ejercida su facultad, podríamos declarar inconstitucional la norma creada, por contravenir el derecho a la igualdad establecido en el artículo 1 constitucional, o cualquier otro derecho integrante de nuestro parámetro de regularidad.

Así, en un plano hipotético, es perfectamente posible que una norma haya sido emitida por una autoridad competente pero que sea contraria a los derechos humanos, así como que una norma sea emitida por una autoridad incompetente, pero que su contenido sea compatible o hasta contribuya a la promoción, protección y respeto de estos derechos.

Considero que la diferenciación clara de estos análisis es relevante para el adecuado funcionamiento de los distintos ordenamientos previstos en la Constitución, pero también para la plena eficacia de los derechos humanos. Si no distinguimos claramente estas cuestiones, cuando se declare la invalidez de una norma por incompetencia de su emisor el resto de las autoridades podrían interpretar que ninguna de ellas puede válidamente emitir una norma similar, cuando lo cierto es que el contenido de ésta podría ser necesario para la adecuada protección de algún derecho.

Por las razones expuestas, considero que en la determinación de la competencia de la entidad federativa no resultaba relevante el derecho a la igualdad previsto en el artículo 1 constitucional, puesto que éste no realiza una distribución de facultades entre los distintos ordenamientos del Estado. De hecho, el propio artículo 1 constitucional establece que *la obligación* de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos le corresponde a *todas las autoridades*, pero en el *ámbito de sus competencias*.

#### B. Distribución competencial en el artículo 32 de la Constitución Federal

A diferencia de lo que sucede con el artículo 1 constitucional, considero que el artículo 32, segundo párrafo, sí realiza una distribución de competencias entre los distintos órdenes del Estado mexicano. Este artículo, establece lo siguiente:

#### **Artículo 32. [...]**

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.** (énfasis añadido)

En mi opinión, es la parte final de este párrafo la que obliga a concluir que las entidades federativas no cuentan con facultades para reservar ciertos cargos a mexicanos por nacimiento. Ello no es así porque el objeto de la reserva se limite a los cargos ya previstos en la Constitución Federal, como se argumenta en la sentencia. Más bien deriva de que el artículo 32 faculta, de manera expresa y excluyente, al Poder Legislativo Federal para hacerlo, lo que priva a las entidades federativas de su facultad originaria genérica.<sup>1</sup> En otras palabras, las entidades federativas son incompetentes para establecer la reserva en cuestión porque el artículo 32, segundo párrafo, constitucional, establece que ello es una facultad **exclusiva** del Congreso de la Unión.

Ciertamente, esta facultad exclusiva del Congreso de la Unión, como cualquier otra, debe ejercerse de una manera compatible con el resto de las normas constitucionales y, particularmente, con los derechos humanos que éstas reconocen. Sin embargo, en este asunto no era posible analizar qué requisitos específicos tendrían que cumplir las normas derivadas de esta facultad para ser compatibles estos derechos, pues la norma impugnada en el asunto fue expedida por una autoridad incompetente.

El Ministro, **Juan Luis González Alcántara Carrancá**.- Firmado electrónicamente.- El Secretario General de Acuerdos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Lic. **Rafael Coello Cetina**.- Firmado electrónicamente.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN: CERTIFICA: Que la presente copia fotostática constante de cuatro fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente del voto concurrente formulado por el señor Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá, en relación con la sentencia de siete de enero de dos mil veinte, dictada por el Tribunal Pleno en la acción de inconstitucionalidad 4/2019 y se expide para que obre en el expediente impreso respectivo.- Ciudad de México, ocho de octubre de dos mil veinte.- Rúbrica.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CERTIFICA: Que esta fotocopia constante de cuatro fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente del voto concurrente del señor Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá, en relación con la sentencia de siete de enero de dos mil veinte, dictada por el Pleno de este Alto Tribunal en la acción de inconstitucionalidad 4/2019. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a cinco de abril de dos mil veintiuno.- Rúbrica.

#### **VOTO CONCURRENTE QUE FORMULA EL MINISTRO JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 4/2019.**

En sesión pública de siete de enero de dos mil veinte, el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió, por unanimidad de votos, la acción de inconstitucionalidad 4/2019, en la que determinó la invalidez de la porción normativa “por nacimiento” contenida en la fracción I del artículo 17 Ter, de la

---

<sup>1</sup> “**Artículo 124.** Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados o a la Ciudad de México, en los ámbitos de sus respectivas competencias”.

Constitución Política del Estado de Tamaulipas, adicionado mediante el Decreto número LXIII-535, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado, el once de diciembre de dos mil dieciocho.

Dicho pronunciamiento, descansó, esencialmente, en la consideración de que las legislaturas de los Estados no están facultadas para establecer algún supuesto en el que se exija ser mexicano por nacimiento para ocupar cargos públicos; pues derivado de la interpretación sistemática del artículo 1º constitucional, en relación con el diverso 32 del máximo ordenamiento, se desprende que la propia Constitución Federal reservó todo lo relativo a la dimensión externa de la soberanía a la Federación y sus funcionarios, por lo que de acuerdo con nuestro orden constitucional, la facultad para determinar los cargos para los que se requiere ser mexicano por nacimiento no le corresponde a las entidades federativas, quienes no pueden realizar por sí mismas actos encaminados a ese objetivo.

Para ello, se incorporaron distintas referencias al contexto y alcances de los artículos 1º y 32 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de nacionalidad, igualdad y no discriminación. Es precisamente lo último señalado, lo que da origen al presente voto concurrente, ya que si bien compartí la invalidez de la norma impugnada, mi postura descansó esencialmente en el alcance del artículo 32 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, reforzado por lo plasmado en el artículo 116 de la propia Carta Magna.

#### **Razones del voto concurrente**

En efecto, para quien suscribe el presente voto, el artículo 32 de la Ley Fundamental contiene una hipótesis clara e inteligible con respecto a los supuestos en los que es posible reservar el ejercicio de determinados cargos y funciones a mexicanos por nacimiento, lo cual queda acotado a dos únicos casos:

- Los cargos y funciones considerados por disposición expresa de la Constitución Federal.
- Los casos que así lo señalen otras leyes del Congreso de la Unión.

Luego, respetuosamente creo que en el caso concreto de normas emitidas por los Congresos locales, resulta innecesario acudir a una interpretación sistemática de los artículos 1º y 32 constitucionales; esto, ya que ello sólo podría exigirse de existir falta de claridad en el último precepto citado, que es el que contiene una reserva muy precisa, que excluye a los Congresos locales de la posibilidad de emitir leyes con ese contenido, en tanto que expresamente la previsión sobre la reserva en cuestión, está acotada a leyes de orden federal.

Incluso, estimo que la lectura del artículo 116 constitucional fortalece la claridad a la que me refiero, puesto que ese precepto menciona cargos locales que por disposición de la Constitución son susceptibles de incluir la reserva en cuestión, sin que en dicho dispositivo, se faculte a los Congresos locales a ampliar el catálogo de puestos para los que se puede imponer dicha condición.

No desconozco que es desde el artículo 1º de la Constitución que se prohíbe la discriminación por origen nacional, y que de ese mandato también es posible derivar la imposibilidad de discriminar por otro tipo de condiciones, como lo es en el caso, el no ser mexicano por nacimiento, sino por naturalización; no obstante, precisamente el artículo 32 constitucional contiene una reserva a la mencionada cláusula que me parece clara y que, en mi opinión, no exige en el caso de un estudio amplio de igualdad, en tanto que debe prevalecer la incompetencia derivada del citado artículo 32 para que los Estados legislen en la materia, ampliando los supuestos en los que es posible exigir la condición de mexicano por nacimiento para desempeñar determinados cargos o funciones.

Posiblemente, un estudio sistemático como el propuesto, podría ser útil para evaluar el alcance de la última parte del artículo 32 constitucional, en cuanto se refiere a lo que pueden o no contemplar en el tema las leyes federales; sin embargo, dicho estudio no me parece indispensable en este caso, y en cualquier caso, me reservo criterio sobre las conclusiones que un estudio de dicho tenor pudiese alcanzar.

En ese sentido, respetuosamente me separo de las consideraciones que hacen referencia al artículo 1º constitucional, a su interpretación sistemática con el artículo 32 de la Carta Magna y al desarrollo de los principios de igualdad y no discriminación; lo anterior, pues insisto, me parece suficiente para arribar a la invalidez de la norma impugnada, la incompetencia del Congreso local derivada de la lectura estricta del artículo 32 constitucional, reforzada, en su caso, con el artículo 116 constitucional.

#### ATENTAMENTE

El Ministro, **Jorge Mario Pardo Rebolledo**.- Firmado electrónicamente.- El Secretario General de Acuerdos, Lic. **Rafael Coello Cetina**.- Firmado electrónicamente.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN: CERTIFICA: Que la presente copia fotostática constante de tres fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente del voto concurrente formulado por el señor Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, en relación con la sentencia de siete de enero de dos mil veinte, dictada por el Tribunal Pleno en la acción de inconstitucionalidad 4/2019 y se expide para que obre en el expediente impreso respectivo.- Ciudad de México, ocho de octubre de dos mil veinte.- Rúbrica.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CERTIFICA: Que esta fotocopia constante de tres fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente del voto concurrente del señor Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, en relación con la sentencia de siete de enero de dos mil veinte, dictada por el Pleno de este Alto Tribunal en la acción de inconstitucionalidad 4/2019. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a cinco de abril de dos mil veintiuno.- Rúbrica.

#### VOTO CONCURRENTE

**QUE FORMULA EL MINISTRO ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA EN RELACIÓN CON LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 4/2019**

1. En sesión de siete de enero de dos mil veinte, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad citada al rubro<sup>1</sup>, declarando la invalidez por ausencia de competencia de una porción normativa de la Constitución del Estado de Tamaulipas. El objeto del presente voto es para aclarar que, si bien apoyé la inconstitucionalidad, lo hice por razones diferenciadas.
2. En síntesis, la materia del asunto consistió en analizar la fracción I del artículo 17 Ter, de la Constitución Política del Estado de Tamaulipas<sup>2</sup>, que dispone como requisito para poder ejercer el cargo de Comisionado del Instituto Estatal de Protección a la Identidad el ser ciudadano mexicano por *nacimiento*. En la sentencia se sostiene que, en efecto, resulta parcialmente fundada esa petición de inconstitucionalidad, pero porque el legislador estatal carecía de competencia para imponer este requisito de nacionalidad a tal funcionario.
3. Para la mayoría de los integrantes del Tribunal Pleno, atendiendo a una interpretación histórica y sistemática de los artículos 1º, 32 y 37 de la Constitución Federal, en ésta ya se encuentran previstos los cargos públicos que requieren ser mexicano por nacimiento y sólo el Congreso de la Unión tiene facultades para ampliar tales supuestos, siguiendo las pautas establecidas en la propia Constitución. Por ello, las entidades federativas no tienen competencia para exigir la nacionalidad mexicana por nacimiento como requisito para ocupar una función pública, salvo que se reitere lo ya regulado en la Constitución Federal.
4. Ahora bien, en atención a lo anterior y como se adelantó, comparto el sentido del fallo, pero no sus consideraciones. Tal como voté en las **acciones de inconstitucionalidad 22/2011<sup>3</sup>, 20/2012<sup>4</sup> y 40/2012<sup>5</sup>**, la razón para declarar la invalidez de normas que establecen este tipo de requisitos no es de incompetencia, sino de transgresión a los principios de igualdad y no discriminación.
5. En estos precedentes, a pesar de que no se señaló explícitamente que las legislaturas locales contaban con competencia para legislar, la mayoría de los integrantes del Pleno decretó la inconstitucionalidad de las normas ahí impugnadas por contravención de los citados principios de igualdad y no discriminación; por ello, estimo que se aceptó implícitamente la competencia de legislar. Sin embargo, a mi juicio, estos precedentes no fueron atendidos de manera estricta al resolver el presente caso y se cambió indebidamente de criterio.
6. Al respecto, el precepto constitucional que rige nuestra valoración es el artículo 32 de la Constitución Federal que dispone:

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.

<sup>1</sup> En la misma sesión, se resolvieron otros asuntos con idéntica temática: las acciones de inconstitucionalidad 87/2018 y 59/2018, en los que adopté la misma postura que desarrollo en el presente voto.

<sup>2</sup> Art. 17 Ter.- El derecho a la identidad establecido en la fracción VII del artículo 17 de esta Constitución será garantizado mediante una cédula estatal de identidad.

La cédula estatal de identidad es una identificación personal e intransferible, que será expedida por el Instituto establecido para ello en esta Constitución.

Todos los ciudadanos del Estado tendrán derecho a contar con la cédula de identidad y su obtención será obligatoria para los residentes mayores de catorce años y aquellos avecindados que permanezcan en el Estado por un período mayor a los seis meses. La cédula se registrará bajo los principios de legalidad, confidencialidad y certeza.

El organismo garante de este derecho será el Instituto Estatal de Protección a la Identidad. Será un órgano con autonomía técnica, presupuestal y de gestión, así como con personalidad jurídica y patrimonio propios.

El Instituto será la autoridad en la materia, independiente y autónomo en sus decisiones.

Estará integrado por un Comisionado Presidente y dos Comisionados. La Ley de la materia determinará la forma de su integración y funciones.

Los Comisionados deberán cumplir los siguientes requisitos:

1.- Ser ciudadano mexicano por nacimiento y estar en pleno goce de sus derechos civiles y políticos; [...].

<sup>3</sup> Fallada el 31 de enero de 2013 por mayoría de nueve votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y Presidente Silva Meza, se aprobaron las consideraciones que sustentan la determinación consistente en declarar la invalidez del artículo 99, Apartado A, fracción I, de la Ley de Seguridad Pública del Estado de Campeche, en las porciones normativas que indican "por nacimiento" y "sin ostentar otra nacionalidad".

<sup>4</sup> Fallada el 2 de julio de 2013 por Por mayoría de seis votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Sánchez Cordero de García Villegas y Presidente Silva Meza se aprobaron las consideraciones que sustentan la declaración de invalidez del artículo 63, apartado A, fracción I, de la Ley del Sistema Estatal de Seguridad Pública del Estado de Baja California Sur. Los señores Ministros Luna Ramos, Zaldívar Lelo de Larrea y Valls Hernández votaron en contra y reservaron su derecho para formular votos concurrentes.

<sup>5</sup> Fallada el 4 de julio de 2013 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 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.

7. De esta norma, interpretada textual e históricamente, no advierto una prohibición de legislar. Sólo se alude a los cargos expresamente contemplados por la Constitución, sin que esa referencia pueda examinarse de manera aislada. Desde mi punto de vista, al implementarse esta norma el Poder Constituyente Federal partió de la premisa de que no estaba regulando la totalidad de las funciones públicas del país; pues esa interpretación amplia dejaría de lado la visión federalista del texto constitucional, así como la regla residual prevista en el artículo 124 de la Constitución.
8. Por lo tanto, considero que, a diferencia de la posición mayoritaria adoptada en la sentencia, el legislador del Estado de Tamaulipas sí tenía competencia para incorporar requisitos relativos a la nacionalidad a sus funcionarios públicos. Consecuentemente, para analizar la norma reclamada, lo que debió aplicarse es un examen de proporcionalidad de carácter estricto del requisito de nacionalidad implementado (fin legítimo imperioso y estricto examen de idoneidad, necesidad y proporcionalidad); el cual a mi parecer no se supera, pues la norma reclamada no satisface ningún fin constitucionalmente imperioso.
9. El cargo público de Comisionado del Instituto Estatal de Protección a la Identidad no es una función pública que amerite una distinción entre nacionales mexicanos. La única forma de justificar una diferenciación entre mexicanos por nacimiento y mexicanos por naturalización, atendiendo a una interpretación histórica y restrictiva de la forma de adquirir la nacionalidad mexicana, es aquella que tiene que ver con cargos que ejercen competencias directas de salvaguarda de la soberanía nacional.
10. Es decir, dado que es posible que los mexicanos por naturalización pierdan la ciudadanía, para hacer compatible tal potestad constitucional y el ejercicio de cargos públicos, la única diferenciación que puede hacerse entre mexicanos para ocupar funciones públicas atiende a la propia protección de la soberanía nacional que hace posible y protege la nacionalidad mexicana. En el caso, el cargo público regulado en la norma impugnada no tienen asignadas facultades que se relacionen directa o indirectamente con la soberanía o seguridad nacional, por lo que es inconstitucional la porción normativa referida a ser mexicano por *nacimiento* al transgredir los principios de igualdad y no discriminación.

El Ministro, **Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena**.- Firmado electrónicamente.- El Secretario General de Acuerdos de la Suprema Corte, Licenciado **Rafael Coello Cetina**.- Firmado electrónicamente.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CERTIFICA: Que esta fotocopia constante de tres fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente del voto concurrente del señor Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, en relación con la sentencia de siete de enero de dos mil veinte, dictada por el Pleno de este Alto Tribunal en la acción de inconstitucionalidad 4/2019, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a cinco de abril de dos mil veintiuno.- Rúbrica.

**VOTO CONCURRENTE QUE FORMULA LA MINISTRA ANA MARGARITA RÍOS FARJAT EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 4/2019**

El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la sesión celebrada el siete de enero de dos mil veinte, resolvió la acción de inconstitucionalidad citada al rubro, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, respecto a la fracción I del artículo 17 Ter de la Constitución Política del Estado de Tamaulipas, en la porción normativa que dice “por nacimiento” al considerarlo violatorio de los derechos de igualdad, no discriminación y libertad de trabajo, así como de la facultad exclusiva del Congreso de la Unión para legislar en la materia.

El artículo impugnado disponía, en la parte que nos ocupa, lo siguiente: “[...] Los Comisionados deberán cumplir los siguientes requisitos: I.- Ser ciudadano mexicano por nacimiento y estar en pleno goce de sus derechos civiles y políticos; [...]”.

Esta disposición fue declarada inválida por unanimidad de votos<sup>1</sup>, sin embargo, la mayoría consideró que tal invalidez derivaba de que los congresos locales no tienen facultad para regular supuestos en los que se limite el acceso a cargos públicos a los mexicanos por nacimiento en las entidades federativas porque la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos contiene reserva explícita respecto a ciertos cargos y funciones para mexicanos por nacimiento. De lo anterior desprendió la mayoría que ningún Estado puede, en ningún caso, establecer ese requisito para acceder a otros cargos distintos a los que ya están previstos en la propia Constitución federal.

Si bien coincidí en la declaratoria de invalidez de la norma impugnada, no comparto las consideraciones de la sentencia.

A continuación, expongo las razones de mi disenso con el criterio mayoritario en torno a la competencia de los congresos locales, así como las que, en mi opinión, debieron de sustentar la invalidez de la norma a la luz del derecho humano a la igualdad, que evidentemente resultaba transgredido en este caso.

Respondo primero a dos interrogantes previas, que me permitirán entonces exponer las consideraciones de fondo.

**1. ¿El Congreso de Tamaulipas estaba legislando en materia de nacionalidad, como para poder sostener que interfería con una facultad exclusiva del Congreso de la Unión?**

La respuesta es no. La nacionalidad está regida por el artículo 30 constitucional y el diverso artículo 73 reserva facultad expresa al Congreso para “XVI. Dictar leyes sobre nacionalidad, condición jurídica de los extranjeros, ciudadanía, naturalización, colonización, emigración e inmigración y salubridad general de la República”.

Ninguna de tales actividades estaba llevando a cabo el legislador de Tamaulipas al *restringir* el acceso a un cargo público de dicha entidad respecto a quienes fueran mexicanos por nacimiento.

**2. ¿El artículo 32 constitucional crea un catálogo absoluto y exclusivo de cargos que entrañen la mexicanidad por nacimiento?**

También en este caso nos parece que la respuesta es no. Para clarificar esta respuesta, conviene transcribir el precepto (las negritas son nuestras):

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

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

[...]

Ciertamente, la Constitución Federal contiene el requisito de la mexicanidad por nacimiento para acceder a diversos cargos, por ejemplo, Presidente de la República, secretario de Estado, diputado, senador, ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Fiscal General de la República, Auditor Superior de la Federación, gobernador de un Estado, comisionado del Instituto Federal de Telecomunicaciones o de la Comisión Federal de Competencia Económica o del órgano garante en materia de transparencia, magistrado

---

<sup>1</sup> De los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena por no superar un test de escrutinio estricto, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa por no superar un test de razonabilidad, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat por una interpretación armónica de los derechos humanos y no superar un test de escrutinio estricto, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea por tratarse de una distinción indispensable para las leyes federales o locales, respecto del apartado VI, relativo a las consideraciones y fundamentos. La señora Ministra Piña Hernández anunció votos aclaratorio y concurrente.

electoral, consejero de la Judicatura Federal; así como para pertenecer al Ejército, a la Armada, a la Fuerza Aérea, o para ser capitán piloto, patrón, maquinista de embarcaciones o aeronaves mexicanas<sup>2</sup>, etcétera.

Lo anterior no significa, ni ha significado históricamente, que tales sean los únicos cargos públicos que estén amparados por el artículo 32 antes transcrito. El artículo 32 se limita a regular los cargos y funciones previstos **en la propia** Constitución Federal, sin que de ahí pueda desprenderse que pretenda regular más allá que los previstos **en ella misma y en otras leyes del Congreso de la Unión**.

Es evidente que la legislación interna y propia de los Estados no emana del Congreso de la Unión, sino de los Congresos locales, y también es cierto que no existe mandato expreso en este artículo 32 en el sentido que los Estados se entiendan comprendidos en tal reserva. No hay indicios de tal pretendida generalidad, sino, al contrario, de contención y de deferencia al legislador local (se refiere solo a otras leyes del Congreso de la Unión).

Lo anterior explica que las constituciones de las entidades federativas suelen contener disposiciones relativas a que reservan ciertos cargos públicos para “mexicanos por nacimiento”, como el de gobernador, diputado, fiscal general, integrante de ayuntamiento, magistrado de tribunal local, etcétera.

Tal es el arreglo político mexicano, amparado en el pacto federal previsto en la Constitución Federal, medularmente en el artículo 40, que dispone que “es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica y federal, compuesta por Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, y por la Ciudad de México, unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental”.

Precisamente por existir este régimen de competencias es que el estudio al respecto, el competencial, debe ser preferente.

#### **I. Competencia de las legislaturas locales para regular supuestos de acceso a cargos públicos relacionados con la nacionalidad**

En virtud de que el análisis de competencia de las legislaturas locales para legislar en cierta materia **es de estudio preferente**, lo primero por definir es si éstas cuentan o no con la facultad de establecer como requisito a un cargo público local el “ser mexicano por nacimiento”.

Una correcta metodología en estos casos consiste en definir, en primer lugar y con claridad suficiente, el régimen de competencias a favor de los Estados conforme a los principios del federalismo mexicano, sin introducir aspectos ajenos ni de derechos humanos porque constituyen un nivel o parámetro distinto de análisis de validez constitucional (del que me ocupo más adelante en el presente voto concurrente).

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece en sus artículos 40<sup>3</sup> y 41<sup>4</sup>, un régimen federal que otorga **autonomía a los Estados en todo lo concerniente a su régimen interior** con la única limitación de las estipulaciones y **reglas mínimas** del pacto federal, las cuales por su propia naturaleza deben ser **expresas**.

Al respecto, el artículo 124 constitucional delimita claramente las competencias entre la Federación y los Estados conforme al principio de que las facultades que no están **expresamente** concedidas a la Federación se entienden reservadas a los Estados o a la Ciudad de México<sup>5</sup>; es decir, un régimen constitucional de competencias exclusivas para la Federación y una distribución residual a los Estados.

En el caso concreto, el primer aspecto por clarificar es que **el legislador local de Tamaulipas no está legislando en materia de nacionalidad**, sino **condicionando un cargo al requisito de mexicanidad por nacimiento**, lo cual consiste en categorizar o definir el perfil de un cargo en la administración pública local como lo es el de Comisionado del Instituto Estatal de Protección a la Identidad, conforme a requisitos que considera deseables según su visión de las necesidades de su entidad.

Por tanto, si la reserva de legislar el requisito de mexicanidad por nacimiento para ocupar ciertos cargos públicos **no se encuentra prevista como competencia exclusiva de la Federación** en el artículo 73 constitucional, ni en el 32, ni en ningún otro, se debe reconocer la deferencia a la soberanía de los Estados en su régimen interior e interpretar que sí pueden prever en sus leyes dicho requisito.

<sup>2</sup> Artículos 82, 91, 55, 58, 95, 102, 79, 116, 28, 6, 99, 100 y 32 constitucionales.

<sup>3</sup> **Artículo 40.** Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica y federal, compuesta por Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, y por la Ciudad de México, unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental.

<sup>4</sup> **Artículo 41.** El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados y la Ciudad de México, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de cada Estado y de la Ciudad de México, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal. (...).

<sup>5</sup> **Artículo 124.** Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados o a la Ciudad de México, en los ámbitos de sus respectivas competencias.

Al respecto, la mayoría del Tribunal Pleno consideró que el requisito en previsto por el legislador de Tamaulipas no es irrestricto, sino que encuentra su límite en el carácter estratégico y prioritario vinculado con la protección de la soberanía y la seguridad nacional, pues de lo contrario podría considerarse una distinción discriminatoria violatoria del artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Por supuesto que coincido en que el requisito no es irrestricto, sin embargo ello no significa que su escrutinio constitucional implique soslayar otros principios inmersos en nuestra ley fundamental. Por esa razón, el análisis de competencia es previo.

En virtud de que todo lo no reservado a la Federación se entiende conferido a los Estados, el régimen de competencias se integra por reglas mínimas y expresas. Por esta razón, **no comparto que se pueda desentrañar una facultad exclusiva a la Federación en detrimento de los Estados a partir de algún ejercicio interpretativo que no toma en cuenta la metodología que demanda un pacto federal constitucional**, como lo es analizar en primer término el régimen de competencias.

De lo contrario, queda el precedente de que el régimen federal es algo así como una figura retórica, siendo que es la realidad nacional, y a merced de cualquier tema que se pretexto o se perciba apremiante se puede difuminar o reescribir el régimen de competencias del pacto federal.

Si bien es misión de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación interpretar y salvaguardar la Constitución Federal, esto no significa erigirse en constituyente para atribuirle a la Federación competencias o temas que no están expresados así en el propio pacto federal.

## II. Razonabilidad de la exigencia de mexicano por nacimiento en el caso concreto

Por todo lo anteriormente expuesto, considero que el Congreso del Estado de Tamaulipas sí tenía competencia para regular supuestos en los que se limite el acceso a cargos públicos a los mexicanos por nacimiento.

Salvaguardada la competencia residual, se puede entonces realizar un análisis de razonabilidad al caso. Tenemos que al revisar si la norma impugnada cumple o no con el requisito de escrutinio estricto, resulta evidente que no existe ninguna justificación constitucionalmente imperiosa que demande la mexicanidad por nacimiento para ocupar el puesto de Comisionado del Instituto Estatal de Protección a la Identidad.

Tal restricción no es correcta ni pertinente respecto a la labor a desempeñar, y que se encuentra descrita en diversos artículos de la Constitución Política del Estado de Tamaulipas. Siendo entonces que no hay justificación para esta exigencia, es que la norma impugnada resulta discriminatoria y por ende inconstitucional. Considero que esto debió concluirse en la resolución de la presente acción de inconstitucionalidad, porque esta era la materia del análisis y ese era el método<sup>6</sup>.

Es posible que estemos ante un tema —exigir la nacionalidad mexicana por nacimiento para diversos cargos— que muy rara vez (si acaso) las legislaturas locales lograrían justificar respecto a por qué necesitan ese requisito de ser mexicano por nacimiento para tal o cual cargo. Advierto también que el análisis de la razonabilidad puede conducir en la gran mayoría de los casos a la invalidez de la norma; sin embargo, como he señalado, el régimen federal permite una competencia *a priori* en las exigencias de los cargos que configuran su orden de gobierno. Si resulta que se están creando hipótesis discriminadoras con esa exigencia, debería ser un tema a analizarse a partir de una razonabilidad caso por caso.

La Ministra, **Ana Margarita Ríos Farjat**.- Firmado electrónicamente.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN: CERTIFICA: Que la presente copia fotostática constante de cinco fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente del voto concurrente formulado por la señora Ministra Ana Margarita Ríos Farjat, en relación con la sentencia de siete de enero de dos mil veinte, dictada por el Tribunal Pleno en la acción de inconstitucionalidad 4/2019 y se expide para que obre en el expediente impreso respectivo.- Ciudad de México, ocho de octubre de dos mil veinte.- Rúbrica.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CERTIFICA: Que esta fotocopia constante de cinco fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente del voto concurrente de la señora Ministra Ana Margarita Ríos Farjat, en relación con la sentencia de siete de enero de dos mil veinte, dictada por el Pleno de este Alto Tribunal en la acción de inconstitucionalidad 4/2019. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a cinco de abril de dos mil veintiuno.- Rúbrica.

<sup>6</sup> "IGUALDAD. CASOS EN LOS QUE EL JUEZ CONSTITUCIONAL DEBE HACER UN ESCRUTINIO ERICTO DE LAS CLASIFICACIONES LEGISLATIVAS (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 1o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS)". Jurisprudencia 1a./J. 37/2008, emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo XXVII, abril de 2008, página 175.