

**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 87/2018, así como los Votos Concurrentes formulados por los señores Ministros Yasmín Esquivel Mossa, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Juan Luis González Alcántara Carrancá, Norma Lucía Piña Hernández, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Fernando Franco González Salas y 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 87/2018**  
**PROMOVENTE: COMISIÓN NACIONAL DE LOS**  
**DERECHOS HUMANOS**

**MINISTRO PONENTE: JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS**  
**SECRETARIA: NORMA PAOLA CERÓN FERNÁNDEZ**

Ciudad de México. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al **siete de enero de dos mil veinte**.

**Vo. Bo.**  
**Sr. Ministro:**  
**Rúbrica.**

**VISTOS; Y**  
**RESULTANDO:**

**Cotejó:**  
**Rúbrica.**

**PRIMERO.- Demanda.** Por oficio presentado el diecisiete de octubre de dos mil dieciocho, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Luis Raúl González Pérez, en su carácter de Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, promovió acción de inconstitucionalidad en la que solicitó la invalidez del artículo 23 Bis B, fracción I, de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Sinaloa, en la porción normativa que dice "por nacimiento", publicada en el Periódico Oficial de esa entidad el diecisiete de septiembre de dos mil dieciocho, señalando como órganos encargados de su emisión y promulgación al Congreso y al Gobernador Constitucional del Estado de Sinaloa.

**SEGUNDO.- Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados.** Los preceptos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que se estiman vulnerados son los artículos 1°, 5°, 30, 32 y 35, fracción VI. Asimismo, se alega la violación de los artículos 1°, 24 y 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; los artículos 2.1, 25, inciso C) y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; los artículos 2.2 y 6 del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el artículo 2 del Convenio 111 de la Organización Internacional del Trabajo Relativo a la Discriminación en Materia de Empleo y Ocupación.

**TERCERO. Conceptos de invalidez.** La parte impugnante expuso en su único concepto de invalidez, en resumen, lo siguiente:

- a. Señala que el artículo 23 Bis B, fracción I, de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Sinaloa, en la parte que dispone "por nacimiento", publicado en el Periódico Oficial local el diecisiete de septiembre de dos mil dieciocho, vulnera los derechos de igualdad y no discriminación, así como a dedicarse libremente a la profesión, industria, comercio o trabajo lícitos y a ser nombrados para cualquier empleo o comisión del servicio público, al excluir injustificadamente de la posibilidad de ser nombrado Consejero Jurídico de la entidad, a los ciudadanos mexicanos que hubiesen obtenido su nacionalidad por naturalización.
- b. La porción normativa del artículo 23 Bis B, fracción I, de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Sinaloa, contiene una categoría sospechosa prevista en el artículo 1° constitucional y, por lo tanto, discriminatoria.
- c. El artículo 1° de la Constitución Federal, consagra los derechos de igualdad y no discriminación que han sido desarrollados por la Suprema Corte de Justicia de la Nación y, por los que se han establecido ciertas directrices de escrutinio cuyo objetivo consiste en verificar si las medidas legislativas tienen un contenido de prohibición de discriminación o no.

En ese sentido, sostiene que la norma impugnada no cumple con el primer requisito, ya que no persigue un objetivo constitucionalmente importante al exigir ser mexicano por nacimiento para ocupar el cargo de Consejero Jurídico del Estado de Sinaloa, pues es una función esencialmente administrativa (representación del Poder Ejecutivo local, planeación, evaluación de ingresos y egresos públicos, de conformidad con el artículo 23 Bis B de la Ley Orgánica de la Administración Pública de esa entidad), produciendo un trato discriminatorio respecto de los ciudadanos mexicanos por naturalización.

Asimismo, el segundo requisito no se encuentra cumplido, pues la medida legislativa impugnada no está estrechamente vinculada con una finalidad constitucionalmente imperiosa. Por último, el tercer requisito para determinar si la norma impugnada es discriminatoria tampoco se encuentra cumplido, toda vez que, no persigue ningún objetivo constitucionalmente válido.

- d. Señala que todo orden de gobierno queda obligado a respetar el derecho humano a la igualdad en cualquier circunstancia, especialmente cuando se emiten normas que puedan hacer referencia a un sector de la población que social e históricamente ha sido discriminado, como lo son las personas con un origen étnico o nacional distinto. En esos términos se ha pronunciado el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial en la Recomendación General N°XXX sobre la discriminación contra los no ciudadanos, por lo que la disposición normativa impugnada se ubica dentro de las categorías sospechosas prohibidas por la Constitución Federal y los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano es parte.
- e. Sostiene que el artículo 23 Bis B, fracción I, de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Sinaloa, al no justificar de forma razonable la exigencia de ser mexicano por nacimiento para ocupar el cargo de Consejero Jurídico de dicha entidad, redundante en una restricción injustificada a los derechos de libertad de trabajo y acceso a un cargo público.
- f. Sobre este punto, menciona que el derecho humano al trabajo involucra, entre otras cosas, de manera específica, el acceder a un cargo público dentro de un marco de igualdad, eliminando los obstáculos sociales, políticos, culturales, económicos o de cualquier otra índole, situación que no acontece en la norma impugnada.
- g. Por otro lado, precisa que el artículo 32 de la Constitución Federal establece que la facultad para determinar los cargos y funciones en los que se puede requerir ser mexicano por nacimiento, le corresponde exclusivamente al legislador federal, sin que cuenten con tal facultad las legislaturas locales. Señala que el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad 48/2009 sostuvo que tal facultad de configuración legislativa le corresponde al Congreso de la Unión y que su ejercicio no es irrestricto, sino que debe satisfacer una razonabilidad en función de los cargos de que se traten.
- h. Con independencia de lo anterior, señala que si bien puede considerarse que el legislador local cuenta con esa facultad, lo cierto es que también debe de cumplir con la razonabilidad en función del cargo de que se trate. Por lo anterior, de las atribuciones del Consejero Jurídico en el Estado de Sinaloa, de acuerdo con la Ley Orgánica de la Administración Pública de esa entidad, no se advierte que se trate de un cargo cuya función esté ligada a conceptos de lealtad, identidad o soberanía nacionales, respecto de los que deba evitarse todo recelo acerca de compromisos con Estados extranjeros; aunado a lo anterior, la exigencia de ser mexicano por nacimiento no es un elemento que pueda influir en los méritos o capacidades de una persona.
- i. Por las consideraciones precedentes, la norma impugnada es discriminatoria respecto de los ciudadanos mexicanos por naturalización, pues el puesto del que se trata no tiene ninguna relación con la defensa de la soberanía nacional o identidad nacionales, trayendo adicionalmente la violación al derecho al trabajo consagrado en los artículos 5 y 123 de la Constitución Federal, así como el derecho de los ciudadanos para ser nombrados para cualquier empleo o comisión en el servicio público, contenido en el artículo 35, fracción VI, constitucional.
- j. Por último, solicita que en caso de declararse la inconstitucionalidad de la norma impugnada, se invaliden asimismo las normas relacionadas con ella, de conformidad con los artículos 41, fracción IV y el 45, párrafo segundo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

**CUARTO.- Trámite.** Mediante proveído de dieciocho de octubre de dos mil dieciocho, el Presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la presente acción de inconstitucionalidad bajo el número **87/2018**, y turnar el asunto al Ministro José Fernando Franco González Salas para instruir el procedimiento y formular el proyecto de resolución respectivo.

Por acuerdo de veintidós de octubre de dos mil dieciocho, el Ministro Presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó el envío del expediente al Ministro Eduardo Medina Mora I., en virtud de que el Ministro José Fernando Franco González Salas, se encontraba ausente.

El Ministro Eduardo Medina Mora I, en suplencia del Ministro instructor, por acuerdo de veintitrés de octubre de dos mil dieciocho, admitió a trámite la acción y dio vista a los órganos que emitieron y promulgaron la norma impugnada para que rindieran sus respectivos informes.

Por acuerdo de veintinueve de octubre de dos mil dieciocho, el Ministro Presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, ordenó la devolución del expediente a la ponencia del Ministro José Fernando Franco González Salas, en virtud de la reincorporación a sus actividades.

**QUINTO.- Informe del Poder Legislativo del Estado de Sinaloa.** Al rendir su informe y contraargumentar la posición de la parte impugnante, el Poder Legislativo del Estado de Sinaloa manifestó, en síntesis, lo siguiente:

- a. El requisito para ocupar ciertos cargos públicos consistente en ser “mexicano por nacimiento” se encuentra expresamente regulado por el artículo 32 de la Constitución Federal, por lo que en consonancia con otras disposiciones constitucionales se exige ese requisito para ocupar los cargos de Comisionados de la Comisión Federal de Competencia Económica y del Instituto Federal de Telecomunicaciones, el cargo de Diputado, de Presidente de la República, de Secretarios de Despacho, de Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de Fiscal General de la República y de Gobernador de cualquier entidad federativa del país.
- b. Asimismo, hace referencia al artículo 102, apartado A, segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y al numeral 4, segundo párrafo, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que refieren a los requisitos que deben cumplirse para ser Consejero Jurídico, siendo ellos los mismos para ocupar el cargo de Procurador General de la República (actualmente Fiscal General de la República); lo anterior para precisar que el artículo 23 Bis B, fracción I, de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Sinaloa es coherente con los requisitos constitucionales precisados, pues del Dictamen del Decreto 827, publicado en el Periódico Oficial de ese Estado el diecisiete de septiembre de dos mil dieciocho, por el que se adicionó el artículo 23 Bis de la ley impugnada, se advierte que el mencionado artículo fue emitido en congruencia con el artículo 77 de la Constitución Política del Estado de Sinaloa que contiene los requisitos para ocupar el cargo de Fiscal General del Estado, cuyas funciones, dice, son similares a la que va a desempeñar el titular de la Consejería Jurídica.
- c. En ese sentido, el requisito de ser mexicano por nacimiento para ocupar determinados cargos públicos, establecido en leyes federales y locales, ha sido previamente estudiado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, como lo es el caso de la Ley del Notariado del Estado de Jalisco.

Estima aplicable al caso, por analogía, la tesis de jurisprudencia sustentada por el Pleno de este Alto Tribunal, cuyo rubro dice: **“NOTARIADO. EL ARTÍCULO 10, FRACCIÓN I, DE LA LEY RELATIVA DEL ESTADO DE JALISCO, AL ESTABLECER QUE PARA OBTENER LA PATENTE DE ASPIRANTE A NOTARIO SE REQUIERE SER MEXICANO POR NACIMIENTO Y NO HABER OPTADO POR OTRA NACIONALIDAD, NO TRANSGREDE EL ARTÍCULO 32 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL”**

- d. Por último, señala que en particular el artículo 23 Bis B, fracción I, de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Sinaloa, publicado en el Periódico Oficial de ese Estado el diecisiete de septiembre de dos mil dieciocho, fue emitido en estricto apego y cumplimiento a la Constitución Federal y en ejercicio de la potestad conferida por el artículo 43, fracción II, de la Constitución Política del Estado de Sinaloa.

**SEXTO.- Informe del Poder Ejecutivo del Estado de Sinaloa.** El Poder Ejecutivo del Estado de Sinaloa, en su informe únicamente manifiesta que son ciertos los hechos que se le atribuyen, consistentes en la promulgación y publicación del Decreto 827 el cual contiene la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Sinaloa y señala estar en plena disposición de salvaguardar el derecho a la igualdad y a la no discriminación, así como a acatar cualquier resolución que emita el Máximo Tribunal Constitucional.

**SÉPTIMO. Cierre de instrucción.** Una vez recibidos los informes de las autoridades, así como los alegatos únicamente del Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, toda vez que los formulados por del Poder Ejecutivo del Estado de Sinaloa se presentaron de manera extemporánea<sup>1</sup>, es decir, fuera del plazo legal para ello; el veinte de febrero de dos mil diecinueve, **se cerró la instrucción** a efecto de elaborar el proyecto de resolución en la presente Acción de Inconstitucionalidad.

<sup>1</sup>#al como se hizo contar en el proveído de 22 de marzo de 2019, foja 391 del toca.

**CONSIDERANDO:**

**PRIMERO.- Competencia.** Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en virtud de que se plantea la posible contradicción del artículo 23 Bis B, fracción I, de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Sinaloa y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

**SEGUNDO.- Oportunidad.** Corresponde determinar si la presente acción de inconstitucionalidad fue presentada de manera oportuna.

El artículo 60<sup>2</sup> de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, dispone que 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 y que si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.

En el caso, la norma general impugnada en la presente vía fue publicada en el Periódico Oficial del Estado de Sinaloa el lunes diecisiete de septiembre de dos mil dieciocho<sup>3</sup>; por tanto, el plazo para la interposición, corrió del martes dieciocho de septiembre siguiente y feneció el miércoles diecisiete de octubre de dos mil dieciocho.

Consecuentemente, si la acción de inconstitucionalidad fue presentada el diecisiete de octubre de dos mil dieciocho en la Oficina de Certificación y Correspondencia de este Alto Tribunal<sup>4</sup>, **resulta claro que ésta fue interpuesta en forma oportuna.**

**TERCERO. Legitimación.** A continuación se procede a analizar la legitimación del promovente de la acción de inconstitucionalidad, por ser un presupuesto indispensable para su ejercicio.

De conformidad con el artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se desprende que los organismos de protección de derechos humanos equivalentes a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, pueden ejercer la acción de inconstitucionalidad contra leyes expedidas por las legislaturas locales.<sup>5</sup>

Asimismo, conforme a los artículos 59, en relación con el diverso 11, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional<sup>6</sup>, las partes deben comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos.

Ahora bien, en el caso, si quien suscribe la acción de inconstitucionalidad es Luis Raúl González Pérez, en su carácter, en ese momento, de Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, cuya personalidad acreditó con copia del nombramiento otorgado por el Pleno del Senado de la República el trece de noviembre de dos mil catorce, para el periodo 2014-2019, que obra en la foja treinta y cuatro de autos, siendo dicha Comisión uno de los entes que pueden ejercer la acción de inconstitucionalidad contra leyes expedidas por las legislaturas locales; luego, es claro que dicho Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos **cuenta con la legitimación necesaria** para hacerlo.

<sup>2</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 impugnados sean publicados en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse al primer día hábil siguiente.

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

<sup>3</sup> Reverso de la foja 314 a la foja 316 del Expediente.

<sup>4</sup> Véase el sello visible al reverso de la foja 33 del Expediente.

<sup>5</sup> Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

(...)

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

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

(...)

g).- La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 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 consagrados en esta Constitución. Así mismo los organismos de protección de los derechos humanos equivalentes en los estados de la República, en contra de leyes expedidas por las legislaturas locales y la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, en contra de leyes emitidas por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

<sup>6</sup> Artículo 59. En las acciones de inconstitucionalidad se aplicarán en todo aquello que no se encuentre previsto en este Título, en lo conducente, las disposiciones contenidas en el Título II.

Artículo 11. El actor, el demandado y, en su caso, el tercero interesado deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos. En todo caso, se presumirá que quien comparezca a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario.

Apoya la conclusión anterior, la tesis de jurisprudencia número P./J. 7/2007 que es del tenor literal siguiente:

**“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. QUIÉNES SE ENCUENTRAN LEGITIMADOS PARA PROMOVERLA ATENDIENDO AL ÁMBITO DE LA NORMA IMPUGNADA.** La fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece de manera limitativa y expresa quiénes son los sujetos legitimados para promover una acción de inconstitucionalidad; sin embargo, no todos ellos pueden plantear ese medio de control constitucional contra cualquier ley, sino que su legitimación varía en función del ámbito de la norma que pretende impugnarse, es decir, si se trata de leyes federales, locales, del Distrito Federal o de tratados internacionales. Así, tratándose de la impugnación de leyes federales, están legitimados: 1. El 33% de los Diputados del Congreso de la Unión; 2. El 33% de los Senadores del Congreso de la Unión; 3. El Procurador General de la República; 4. Los partidos políticos con registro federal, si se trata de leyes de naturaleza electoral; y 5. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, si se trata de leyes que vulneren los derechos humanos consagrados en la Constitución Federal. **Por su parte, contra leyes locales están legitimados:** 1. El 33% de los Diputados de la Legislatura Local que corresponda; 2. El Procurador General de la República; 3. Los partidos políticos con registro federal o aquellos que sólo tengan registro en el Estado de que se trate, siempre y cuando se impugne una ley electoral; y **4. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos y los órganos estatales protectores de derechos humanos, si se trata de leyes que vulneren los derechos humanos consagrados en la Constitución Federal.** Cuando la impugnación verse contra leyes del Distrito Federal, tendrán legitimación: 1. El 33% de los integrantes de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal; 2. El Procurador General de la República; 3. Los partidos políticos con registro federal o aquellos que sólo tengan registro ante el Instituto Electoral del Distrito Federal, siempre que se trate de la impugnación de una ley electoral; y 4. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos y la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, cuando se trate de leyes que vulneren los consagrados en la Constitución Federal. Finalmente, tratándose de tratados internacionales, pueden impugnarlos: 1. El 33% de los Senadores del Congreso de la Unión; 2. El Procurador General de la República; y 3. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, si se trata de un tratado internacional que vulnere los derechos humanos consagrados en la Constitución Federal”<sup>7</sup>.

**CUARTO.- Causas de Improcedencia.** Al no hacerse valer alguna causal de improcedencia o de sobreseimiento, ni que de oficio advierta alguna este Tribunal Pleno, procede examinar los conceptos de invalidez planteados por la parte accionante.

**QUINTO.- Estudio de Fondo.** La Comisión Nacional de Derechos Humanos solicita se declare la invalidez del artículo 23 Bis B, fracción I, de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Sinaloa, publicada en el Periódico Oficial de esa entidad el diecisiete de septiembre de dos mil dieciocho, por dos argumentos torales:

a) La norma impugnada vulnera los derechos consagrados en los numerales 1°, 5°, 30, 32 y 35, fracción V, de la Constitución Federal, así como los artículos 1°, 24 y 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 2.1, 25, inciso C) y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; 2.2 y 6 del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el artículo 2 del Convenio 111 de la Organización Internacional del Trabajo Relativo a la Discriminación en Materia de Empleo y Ocupación, y;

b) El numeral 32 de la Constitución Federal establece que la facultad para determinar los cargos y funciones en los que se puede requerir ser mexicano por nacimiento, le corresponde exclusivamente al legislador federal, sin que cuenten con tal facultad las legislaturas locales, dado que el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la acción de inconstitucionalidad 48/2009, se pronunció respecto a quién le corresponde dicha facultad, determinando, además, que su ejercicio no es irrestricto, sino que debe satisfacer una razonabilidad en función de los cargos de que se traten.

Ahora bien, por ser una cuestión de estudio preferente, en la presente acción de inconstitucionalidad se habrá de definir, en primer término, si la norma impugnada fue emitida por autoridad competente o no.

<sup>7</sup> Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXV. Mayo de 2007. Página: 1513.

El precepto normativo que se combate es del tenor literal siguiente:

**“Artículo 23 Bis B.- Para ser Consejero Jurídico se requerirá: ...**

*I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento; ...”<sup>8</sup>.*

Con base en el contenido del precepto transcrito, se tiene que, para ser Consejero Jurídico, esto es, Titular de la Consejería Jurídica, considerada ésta como el órgano encargado de representar legalmente al Poder Ejecutivo del Estado de Sinaloa<sup>9</sup>, se requiere ser ciudadano mexicano por nacimiento, situación que la promovente de la acción de inconstitucionalidad estima inconstitucional, en virtud de que el legislador local, en términos de lo previsto en el numeral 32 de la Constitución Federal, no cuenta con facultades para prever como requisito para ocupar dicho cargo el ser mexicano por nacimiento.

El anterior argumento es **esencialmente fundado**, porque si bien este Tribunal Constitucional –en sus diversas integraciones- ha variado su criterio en relación con la competencia o incompetencia de las legislaturas locales para regular la materia que nos ocupa; ahora, bajo su más reciente integración, arriba a la conclusión de 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.

En efecto, 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 del Estado de Sinaloa 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.

A fin de evidenciar lo anterior, se estima pertinente establecer el marco constitucional que rige el tema de nacionalidad en nuestro sistema jurídico mexicano y para ello, es dable transcribir los siguientes artículos de la Constitución Federal.

## **TÍTULO I**

(...)

### **CAPÍTULO 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.*

**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 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.*

<sup>8</sup> Adicionado, P.O. 17 de septiembre de 2018.

<sup>9</sup> **ARTICULO 23 Bis.-** La Consejería Jurídica será el órgano encargado de representar legalmente al Poder Ejecutivo del Estado.

*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 la 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.*

*Esa 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.”.*

**“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*

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

*(...)”.*

De los preceptos constitucionales transcritos 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.

Es necesario precisar que el texto vigente de los artículos 30, 32 y 37 constitucionales, 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 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 residentes 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 ajustó su legislación a una práctica internacional facilitando a los nacionales la defensa de sus intereses.
- Se consideró que la reforma constituía un importante estímulo para los mexicanos que han vivido en el exterior, pues se eliminarían los obstáculos jurídicos para que después de haber emigrado puedan 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 propuso agregar otro nuevo párrafo al artículo 32 en el que los cargos establecidos en la Constitución, tanto los 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.

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 adquieran 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”.
- 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.

Del análisis de la exposición de motivos, se desprende que 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.

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.

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 primer parte del segundo párrafo del artículo 32 constitucional, 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.

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”.

Es decir, tal como se advierte del procedimiento de la reforma al artículo 32 constitucional, 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.

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.

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).

En ese contexto se inserta, precisamente, la previsión del artículo 32 de la Constitución Federal, en el que el propio Constituyente estableció –como ya se vio–, expresamente, diversos cargos públicos que deberán ser ocupados por mexicanos por nacimiento.

Ahora bien, considerando que en relación con dicho mandato constitucional este Tribunal Pleno, en sus diversas integraciones, ha construido varias interpretaciones de las cuales pudieran surgir distintas interrogantes; sin embargo, en el presente asunto, la cuestión a dilucidar se constriñe 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 constitucional, le compete o no a las legislaturas de los Estados.

Este Alto Tribunal arriba a la convicción, como se adelantó, de que el que criterio que debe prevalecer -tal como se procederá a evidenciar-, es el relativo a 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.

En efecto, 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.

Lo anterior obliga traer a contexto 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:

*“Art. 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.”*

Respecto de tal numeral, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación<sup>10</sup> determinó que del artículo 1° constitucional se desprende que todo individuo gozará ampliamente de los derechos humanos reconocidos en la Constitución Federal y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte y que éstos no podrán restringirse, ni suspenderse, salvo en los casos y con las condiciones que en ella se establecen; señalando que el artículo 1° constitucional establece un mandato hacia las autoridades para que se abstengan de emitir, en sus actos de autoridad, diferencias entre los gobernados, por cualquiera de las razones que se encuentran enunciadas en dicho artículo, lo que constituye el principio de igualdad y no discriminación que debe imperar entre los gobernados<sup>11</sup>.

En ese sentido, se desprende 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, pueden 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 1° constitucional, por lo que en el desarrollo de su función deben ser especialmente cuidadosos, evitando establecer distinciones que sitúen en franca desventaja a un grupo de individuos respecto de otro, o bien, que menoscaben los derechos otorgados por la Constitución a los gobernados; 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.

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 ésta se dará solamente cuando, ante situaciones de hecho similares, no exista una justificación razonable para realizar tal distinción. Apoya la anterior consideración, la tesis de jurisprudencia del Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro y texto:

**“PRINCIPIO DE IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN. ALGUNOS ELEMENTOS QUE INTEGRAN EL PARÁMETRO GENERAL.** El principio de igualdad y no discriminación permea todo el ordenamiento jurídico. Cualquier tratamiento que resulte discriminatorio respecto del ejercicio de cualquiera de los derechos reconocidos en la Constitución es, per se, incompatible con ésta. Es contraria toda situación que, por considerar superior a un determinado grupo, conduzca a tratarlo con algún privilegio, o que, inversamente, por considerarlo inferior, sea tratado con hostilidad o de cualquier forma se le discrimine del goce de derechos que sí se reconocen a quienes no se consideran incursos en tal situación. Sin embargo, es importante recordar que no toda diferencia en el trato hacia una persona o grupo de personas es discriminatoria, siendo jurídicamente diferentes la distinción y la discriminación, ya que la primera constituye una diferencia razonable y objetiva, mientras que la segunda constituye una diferencia arbitraria que redundará en detrimento de los derechos humanos. En igual sentido, la Constitución no prohíbe el uso de categorías sospechosas, sino su utilización de forma injustificada. No se debe perder de vista, además, que la discriminación tiene como nota característica que el trato diferente afecte el ejercicio de un derecho humano. El escrutinio estricto de las distinciones basadas en las categorías sospechosas garantiza que sólo serán constitucionales aquellas que tengan una justificación muy robusta.”<sup>12</sup>

<sup>10</sup> En diversos precedentes y criterios jurisprudenciales, tanto de la Primera como de la Segunda Sala.

<sup>11</sup> Tales consideraciones derivan de la acción de inconstitucionalidad 48/2009, resuelta por este Tribunal Pleno en sesión de catorce de abril de dos mil once.

<sup>12</sup> Sus datos de localización: Época: Décima Época. Registro: 2012594. Instancia: Pleno. Tipo de Tesis: Jurisprudencia. Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 34, Septiembre de 2016, Tomo I. Materia(s): Constitucional. Tesis: P./J. 9/2016 (10a.). Página: 112

Por su parte, la Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación<sup>13</sup>, 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. Dicha jurisprudencia determina textualmente:

**IGUALDAD. CASOS EN LOS QUE EL JUEZ CONSTITUCIONAL DEBE HACER UN ESCRUTINIO ESCRITO DE LAS CLASIFICACIONES LEGISLATIVAS (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 1o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS).** La igualdad es un principio y un derecho de carácter fundamentalmente adjetivo que se predica siempre de algo, y este referente es relevante al momento de realizar el control de constitucionalidad de las leyes, porque la Norma Fundamental permite que en algunos ámbitos el legislador tenga más amplitud para desarrollar su labor normativa, mientras que en otros el Juez debe ser más exigente a la hora de determinar si aquél ha respetado las exigencias del principio de igualdad. El artículo 1o. de la Constitución Federal establece varios casos en los que procede dicho escrutinio estricto. Así, su primer párrafo proclama que todo individuo debe gozar de las garantías que ella otorga, las cuales no pueden restringirse ni suspenderse sino en los casos y con las condiciones que la misma establece, lo que evidencia la voluntad constitucional de asegurar en los más amplios términos el goce de los derechos fundamentales, y de que las limitaciones a ellos sean concebidas restrictivamente, de conformidad con el carácter excepcional que la Constitución les atribuye. Por ello, siempre que la acción clasificadora del legislador incida en los derechos fundamentales garantizados constitucionalmente, será necesario aplicar con especial intensidad las exigencias derivadas del principio de igualdad y no discriminación. Por su parte, el párrafo tercero del citado precepto constitucional muestra la voluntad de extender la garantía de igualdad a ámbitos que trascienden el campo delimitado por el respeto a los derechos fundamentales explícitamente otorgados por la Constitución, al prohibir al legislador que en el desarrollo general de su labor incurra en discriminación por una serie de motivos enumerados (origen étnico o nacional, género, edad, capacidades diferentes, condición social, condiciones de salud, religión, opiniones, preferencias, estado civil) o en cualquier otro que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas. La intención constitucional es, por lo tanto, extender las garantías implícitas en el principio de igualdad al ámbito de las acciones legislativas que tienen un impacto significativo en la libertad y la dignidad de las personas, así como al de aquellas que se articulan en torno al uso de una serie de criterios clasificatorios mencionados en el referido tercer párrafo, sin que ello implique que al legislador le esté vedado absolutamente el uso de dichas categorías en el desarrollo de su labor normativa, sino que debe ser especialmente cuidadoso al hacerlo. En esos casos, el Juez constitucional deberá someter la labor del legislador a un escrutinio especialmente cuidadoso desde el punto de vista del respeto a la garantía de igualdad."<sup>14</sup>

Puntualizado todo lo anterior, se tiene –como ya se ha visto– que siendo la Norma 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 ésta, se limitan, en principio, a quienes tengan esas calidades.

Luego, de la interpretación del numeral 32 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a la luz del mandato previsto en el artículo 1º constitucional, se arriba 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 mandando de la Constitución Federal.<sup>15</sup>

<sup>13</sup> Cuyo criterio comparte este Pleno.

<sup>14</sup> 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.

<sup>15</sup> Sin que ello implique, en este momento, un pronunciamiento respecto de la eventual facultad del Congreso de la Unión para regular esta materia, dado que el tema tratado en la presente acción de inconstitucionalidad versa sobre la invalidez de una norma perteneciente a una legislación local.

Tal conclusión 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 pueden ser privados de dicho status, cuando se encuentren en alguno de los casos previstos por el apartado B del artículo 37 constitucional 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, atendiendo a la finalidad constitucional perseguida (defensa de la soberanía e identidad nacional).

En ese sentido, 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, es que no compete establecer otros a las entidades federativas.

Consecuentemente, aplicados tales razonamientos a la disposición aquí impugnada, resulta que ésta es inconstitucional, pues el Congreso del Estado de Sinaloa en el artículo 23 Bis B, fracción I, de la Ley Orgánica de la Administración Pública de dicha entidad, está incorporando el requisito de la nacionalidad mexicana por nacimiento para ser Titular de la Consejería Jurídica, órgano encargado de representar legalmente al Poder Ejecutivo del Estado, y como dicho funcionario no está previsto en el catálogo de puestos públicos para los que la Constitución 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.

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 23 Bis B de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Sinaloa.

**SEXTO.- Efectos.** La invalidez del artículo 23 Bis B, fracción I, de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Sinaloa, en la porción normativa que dice “por nacimiento”, surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Sinaloa, de conformidad con los artículos 41, fracción IV, y 73 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 Constitucional, mismos que señalan:

*“ARTICULO 41. Las sentencias deberán contener:*

*(...)*

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

*ARTICULO 73. Las sentencias se registrarán por lo dispuesto en los artículos 41, 43, 44 y 45 de esta ley.”*

Por lo expuesto y fundado, se:

#### RESUELVE

**PRIMERO.- Es procedente y fundada** la presente Acción de Inconstitucionalidad.

**SEGUNDO.- Se declara la invalidez** del artículo 23 Bis B, fracción I, en su porción normativa “por nacimiento”, de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Sinaloa, adicionado mediante el Decreto Número 827, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el diecisiete de septiembre de dos mil dieciocho, en términos del considerando quinto de esta decisión, la cual surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Sinaloa.

**TERCERO.-** Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial “El Estado de Sinaloa”, 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 resolutivo 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 considerandos primero, segundo, tercero y cuarto relativos, respectivamente, a la competencia, a la oportunidad, a la legitimación y a las causas de improcedencia.

**En relación con el punto resolutivo 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 reservas, 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 indisponible para las leyes federales o locales, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez del artículo 23 Bis B, fracción I, en su porción normativa “por nacimiento”, de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Sinaloa, adicionado mediante Decreto Número 827, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el diecisiete de septiembre de dos mil dieciocho, por razón de la incompetencia de la legislatura local para regular el requisito de ser mexicano por nacimiento 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 considerando sexto, 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 resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Sinaloa.

**En relación con el punto resolutivo 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.-** Rúbrica.- El Ministro Ponente: **José Fernando Franco González Salas.-** Rúbrica.- El Secretario General de Acuerdos: Lic. **Rafael Coello Cetina.-** Rúbrica.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CERTIFICA: Que esta fotocopia constante de veintiún fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el original de la sentencia emitida en la acción de inconstitucionalidad 87/2018, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, dictada por el Tribunal Pleno 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 once de marzo de dos mil veintiuno.- Rúbrica.

**VOTO CONCURRENTENTE QUE FORMULA LA SEÑORA MINISTRA YASMÍN ESQUIVEL MOSSA EN LA ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD 87/2018, RESUELTA EL SIETE DE ENERO DE DOS MIL VEINTE POR EL TRIBUNAL PLENO DE ESTA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN.**

Criterio mayoritario que no se comparte	Los Congresos de los Estados no tienen competencia para establecer como requisito para ocupar cargos públicos, la nacionalidad mexicana por nacimiento.
Motivo del disenso	Si bien, comparto la invalidez de la porción normativa <b>“por nacimiento”</b> , de la fracción I del artículo 23 Bis B, de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Sinaloa, la razón en que debe sustentarse dicha invalidez atiende a que la porción impugnada no supera el test de razonabilidad.

Considero que, contrario a lo que sostiene la mayoría de los integrantes del Tribunal Pleno, las legislaturas locales sí tienen competencia para establecer el requisito de mexicanidad por nacimiento para acceder a determinados cargos públicos, por las siguientes razones:

1. En primer término, el artículo 32 de la Constitución Federal no establece que sea competencia exclusiva del Congreso de la Unión legislar sobre el requisito de ser mexicano por nacimiento para acceder a determinados cargos públicos, pues dicho dispositivo, en su segundo párrafo, sólo dispone: **“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.”**, de donde se puede advertir que esta porción literalmente establece, en primer lugar, que la Carta Magna reservó determinados cargos para los mexicanos por nacimiento, siempre y cuando tampoco adquieran otra nacionalidad y, en segundo lugar, que esa condición (no adquirir otra nacionalidad) también es aplicable a los casos en que así lo señalen otras leyes del Congreso de la Unión, sin embargo, ello de ninguna manera conlleva a que sea facultad exclusiva de este órgano establecer o no el requisito de mexicano por nacimiento para acceder a un cargo público, sino que cuando decida preverlo –de manera excepcional y por razones plenamente justificadas– como exigencia para acceder a cargos públicos adicionales a los previstos en la Constitución, se entienda que también queda prohibida la adquisición de otra nacionalidad para quienes los desempeñen. En resumen, cuando la Constitución o el Congreso de la Unión exijan la mexicanidad por nacimiento, queda excluida la doble nacionalidad, pero cuando la exijan las leyes locales, no opera dicha exclusión.
2. Las materias reservadas al Congreso de la Unión están establecidas en el artículo 73 de la Constitución Federal, en las que en ningún apartado se encuentra la relativa a legislar el requisito de mexicano por nacimiento para acceder a determinados cargos públicos, sino únicamente está en la fracción XVI, relativa a dictar leyes sobre nacionalidad, condición jurídica de los extranjeros, ciudadanía, naturalización, colonización, emigración e inmigración y salubridad general de la República.
3. El **régimen federalista** instituido en el artículo 124 de la Constitución Federal, dispone que **“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.”**; disposición constitucional de la cual deduzco que para que pudiera limitarse a las legislaturas locales la posibilidad de exigir el requisito de mexicanidad por nacimiento para acceder a un cargo público estatal, sería necesaria la existencia de un **mandato expreso** –no implícito– en la Constitución Federal, del cual pudiera derivarse esa limitante, situación que en el caso no acontece.

Por lo anterior, considero que los Congresos de los Estados sí están facultados para establecer como requisito el ser mexicano por nacimiento para acceder a determinados cargos públicos.

Ahora bien, a pesar de que las legislaturas locales, a mi parecer, cuentan con competencia para exigir el multicitado requisito, considero que debe declararse la invalidez de la porción “...**por nacimiento**...” contenida en el artículo 23 bis B reclamado, por resultar discriminatoria en perjuicio de los mexicanos por naturalización, al colocar a estos en una injustificada desventaja, es decir, actualiza una discriminación por origen nacional prohibida por el artículo 1o. constitucional, pues no se trata de un cargo estratégico, prioritario, ni estrechamente vinculado con la soberanía y seguridad nacional.

En efecto, el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha establecido en diversos precedentes (**acción de inconstitucionalidad 48/2009**<sup>1</sup>, **acción de inconstitucionalidad 22/2011**<sup>2</sup> y **acción de inconstitucionalidad 20/2012**<sup>3</sup>), lo siguiente:

- El artículo 32, de la Constitución Federal establece, entre otras cuestiones, que existen diversos cargos que se reservan a los mexicanos por nacimiento, ya que las funciones que conllevan son: I) estratégicas y prioritarias; II) tienen relación con la seguridad y defensa nacional; o III) se asocian con los intereses y el destino político de la Nación.
- Es importante fijar criterios tendientes a asegurar que los mexicanos por naturalización acrediten plenamente un vínculo efectivo con el país y **“una voluntad real de ser mexicano”** a efecto de garantizar que el ejercicio de cargos y funciones correspondientes a áreas estratégicas o prioritarias del Estado Mexicano, esté libre de cualquier vínculo jurídico o sumisión a otros países, de forma que no pueda ponerse en riesgo la soberanía y lealtad nacional.
- La facultad del Congreso de la Unión para establecer en las leyes la reserva consistente en ser mexicano por nacimiento y no adquirir otra nacionalidad no es irrestricta pues se debe satisfacer una razonabilidad en función del cargo del que se trate, es decir, la exigencia tiene que sostenerse en los fines que persigue el numeral 32, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; de otra manera se constituiría una exigencia arbitraria que puede considerarse como una distinción discriminatoria para los mexicanos por naturalización.

En ese sentido, la porción normativa **“por nacimiento”**, de la fracción I del artículo 23 Bis B, de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Sinaloa, adicionado mediante Decreto Número 827, publicado el diecisiete de septiembre de dos mil dieciocho, priva a los mexicanos por naturalización de acceder a un cargo público en el que las funciones encomendadas no se encuentran vinculadas con algún aspecto que guarde relación con la soberanía o seguridad nacional.

Finalmente, conviene aclarar que, a nivel federal, quien ocupe el cargo de Consejero Jurídico del Poder Ejecutivo Federal, debe ser ciudadano mexicano por nacimiento<sup>4</sup>, y ello podría llevar a suponer que a nivel local, también podría ser exigible ese requisito, sin embargo, las facultades que uno y otro funcionarios ejercen –en sus respectivos ámbitos competenciales– son muy diferentes, pues las del Consejero Jurídico del Poder Ejecutivo de Sinaloa, además de las de representación, son escasas, mientras que las que corresponden a su homólogo federal son de una amplitud considerable, tal como se aprecia del siguiente cuadro comparativo:

---

<sup>1</sup> Resuelta en sesión de 14 de abril de 2011, bajo la ponencia del Ministro Sergio A. Valls Hernández.

<sup>2</sup> Resuelta en sesión de 31 de enero de 2013, bajo la ponencia del Ministro Luis María Aguilar Morales.

<sup>3</sup> Resuelta en sesión de 2 de julio de 2013, bajo la ponencia del Ministro Sergio A. Valls Hernández.

<sup>4</sup> La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal dispone lo siguiente: **“Artículo 4o.- [...] Para ser Consejero Jurídico se deben cumplir los mismos requisitos que para ser Fiscal General de la República.”**

LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO DE SINALOA	LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL
<p><b>ARTICULO 23 Bis.</b> <i>La Consejería Jurídica será el órgano encargado de representar legalmente al Poder Ejecutivo del Estado.</i></p> <p><b>ARTICULO 23 Bis C.</b> <i>La Consejería Jurídica ejercerá las partidas presupuestales que les sean asignadas en el Presupuesto de Egresos del Estado. El titular de la Consejería Jurídica será responsable de que la planeación, programación, presupuestación, aprobación, ejercicio, control, seguimiento y evaluación de los ingresos y egresos públicos se realicen de conformidad con lo establecido en la Ley de Planeación y la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, ambas del Estado de Sinaloa; la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios, y en las disposiciones administrativas que para tal efecto se emitan. Asimismo, será responsable de la aplicación y cumplimiento de la Ley General de Contabilidad Gubernamental y de las disposiciones del Consejo Nacional de Armonización Contable.</i></p> <p><i>El titular de la Consejería Jurídica será responsable de la planeación orientada a resultados, con apego a lo establecido en la Ley de Planeación del Estado y serán responsables también del cumplimiento del programa sectorial a su cargo y de que los programas presupuestarios a través de los cuales se ejerce el gasto en la Consejería tengan una orientación a resultados y cumplan con las metas establecidas, así como de la implementación del Sistema de Evaluación del Desempeño y de la incorporación de sus resultados al proceso de programación y presupuestación de los recursos públicos bajo su responsabilidad.</i></p>	<p><b>ARTICULO 43.-</b> <i>A la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal corresponde el despacho de los asuntos siguientes:</i></p> <p><i>I.- Dar apoyo técnico jurídico al Presidente de la República en todos aquellos asuntos que éste le encomiende;</i></p> <p><i>II.- Someter a consideración y, en su caso, firma del Presidente de la República todos los proyectos de iniciativas de leyes y decretos que se presenten al Congreso de la Unión o a una de sus Cámaras, así como a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, y darle opinión sobre dichos proyectos;</i></p> <p><i>III.- Dar opinión al Presidente de la República sobre los proyectos de tratados a celebrar con otros países y organismos internacionales;</i></p> <p><i>IV.- Revisar los proyectos de reglamentos, decretos, acuerdos, nombramientos, resoluciones presidenciales y demás instrumentos de carácter jurídico, a efecto de someterlos a consideración y, en su caso, firma del Presidente de la República;</i></p> <p><i>V.- Prestar asesoría jurídica cuando el Presidente de la República así lo acuerde, en asuntos en que intervengan varias dependencias de la Administración Pública Federal, así como en los previstos en el artículo 29 constitucional;</i></p> <p><i>VI.- Coordinar los programas de normatividad jurídica de la Administración Pública Federal que apruebe el Presidente de la República y procurar la congruencia de los criterios jurídicos de las dependencias y entidades;</i></p> <p><i>VII.- Presidir la Comisión de Estudios Jurídicos del Gobierno Federal, integrada por los responsables de las unidades de asuntos jurídicos de cada dependencia de la Administración Pública Federal, la que tendrá por objeto la coordinación en materia jurídica de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.</i></p> <p><i>El Consejero Jurídico nombrará y, en su caso, removerá a los titulares de las unidades encargadas del apoyo jurídico de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, quienes estarán adscritos administrativa y presupuestalmente a las dependencias y entidades respectivas;</i></p> <p><i>VIII.- Participar, junto con las demás dependencias competentes, en la actualización y simplificación del orden normativo jurídico;</i></p> <p><i>IX.- Prestar apoyo y asesoría en materia técnico jurídica a las entidades federativas que lo soliciten, sin perjuicio de la competencia de otras dependencias;</i></p>

	<p><b>X.- Representar al Presidente de la República, cuando éste así lo acuerde, en las acciones y controversias a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los demás juicios y procedimientos en que el titular del Ejecutivo Federal intervenga con cualquier carácter. En el caso de los juicios y procedimientos, la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal podrá determinar la dependencia en la que recaerá la representación para la defensa de la Federación. La representación a que se refiere esta fracción comprende el desahogo de todo tipo de pruebas;</b></p> <p><b>XI.- Ejercer, cuando así se lo haya solicitado algún Secretario de Estado, y atendiendo a las leyes reglamentarias y a los acuerdos generales que al efecto emita el Presidente de la República, la facultad a que se refiere el noveno párrafo del artículo 94 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, solicitando al Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación la atención prioritaria de los juicios de amparo, controversias constitucionales o acciones de inconstitucionalidad, y</b></p> <p><b>XII.- Las demás que le atribuyan expresamente las leyes y reglamentos.”</b></p>
--	--

Consecuentemente, se debió declarar la invalidez de la porción normativa **“por nacimiento”** por resultar violatoria del derecho de igualdad y no discriminación, así como el de acceso a cualquier empleo o comisión del servicio público, previstos en el artículo 1o., párrafo quinto<sup>5</sup>, y 35, fracción VI<sup>6</sup>, de la Constitución Federal, en relación con los numerales 23.1, inciso c)<sup>7</sup>, y 24<sup>8</sup>, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, pues establece una diferencia que constitucionalmente no se justifica.

La Ministra, **Yasmín Esquivel Mossa**.- Firmado electrónicamente.- El Licenciado **Rafael Coello Cetina**.- Firmado electrónicamente.- Elaboró: **Mónica Jaimes Gaona**.

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 Yasmín Esquivel Mossa, 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 87/2018. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a once de marzo de dos mil veintiuno.- Rúbrica.

<sup>5</sup> “**Artículo 1o.-** [...]”

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.”

<sup>6</sup> “**Artículo 35.-** Son derechos del ciudadano:

[...]”

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

[...]”

<sup>7</sup> “**Artículo 23. Derechos Políticos**

1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades:

c) de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.”

<sup>8</sup> “**Artículo 24. Igualdad ante la Ley**

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

**VOTO CONCURRENTENTE**

**QUE FORMULA EL MINISTRO JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 87/2018.**

**I.- Antecedentes.**

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 87/2018, en la que determinó la invalidez del artículo 23 Bis B, fracción I, en su porción normativa "por nacimiento", de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Sinaloa, adicionado mediante Decreto Número 827, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el diecisiete de septiembre 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, en el engrose respectivo, se incorporaron distintas referencias al contexto y alcances de los artículos 1º y 32 de la Constitución Federal, en materia de nacionalidad, igualdad y no discriminación.

Sobre ello, durante la sesión, distintos integrantes del Tribunal Pleno, se pronunciaron, en efecto, a favor de incluir consideraciones afines a esa interpretación sistemática; y, de hecho, el Ministro Ponente se comprometió a incluirlas en el engrose respectivo, focalizando el estudio en la incompetencia local para generar este tipo de medidas discriminatorias, sin incluir una referencia a la cuestión relativa al alcance de la competencia del Congreso de la Unión para emitir leyes relacionadas, tema que por ahora no es motivo de análisis.

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.

**II.- 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, para su servidor, 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, 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.

La cual, sin duda, 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.

Comenté, que incluso, la lectura del artículo 116 constitucional fortalecía la claridad a la que me refiero, en tanto 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 en el engrose, 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.

Lo importante, es que en este caso, me separo del engrose en cuanto a las distintas referencias que se hacen 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, en tanto que 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.

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 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 87/2018. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a once de marzo de dos mil veintiuno.- Rúbrica.

#### **VOTO CONCURRENTE QUE FORMULA EL MINISTRO JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 87/2018**

En sesión de siete de enero de dos mil veinte, el Tribunal Pleno resolvió la acción de inconstitucionalidad 87/2018, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en la que declaró la invalidez del artículo 23 Bis B, fracción I, de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Sinaloa, en la porción normativa "por nacimiento". La norma requería ser mexicano por nacimiento para ser Consejero Jurídico del Estado.

La cuestión constitucional que el Tribunal Pleno tuvo que resolver en este asunto consistió en determinar si la Constitución Federal le otorga competencia a las entidades federativas para reservar a personas que sean mexicanas por nacimiento el acceso a cargos públicos.

##### **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 el artículo impugnado es inconstitucional, puesto que reserva el acceso al cargo de Consejero Jurídico del Estado de Sinaloa 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**

Coincido con la decisión de declarar inconstitucional el artículo impugnado, así como con la conclusión de que las entidades federativas no cuentan con la facultad de reservar ciertos 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 esta fotocopia 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 Pleno de este Alto Tribunal en la acción de inconstitucionalidad 87/2018 y se expide para que obre en el expediente impreso respectivo.- Ciudad de México, a veinte de agosto 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 en las que se cuenta esta certificación, 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 Pleno de este Alto Tribunal en la acción de inconstitucionalidad 87/2018. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a once de marzo de dos mil veintiuno.- Rúbrica.

<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".

**VOTO CONCURRENTENTE QUE FORMULA LA MINISTRA NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 87/2018, RESUELTA POR EL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN EN SESIÓN DEL SIETE DE ENERO DE DOS MIL VEINTE**

El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación aprobó la resolución de la acción de inconstitucionalidad citada al rubro; al respecto, reservé mi derecho a formular **voto concurrente** para precisar lo siguiente:

En mi opinión, el artículo 23 Bis, fracción I, en la porción normativa que establece: “*por nacimiento*” previsto en la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Sinaloa, publicada en el Periódico Oficial de esa entidad federativa el diecisiete de septiembre de dos mil dieciocho **es inválido**. Esto, porque a la luz del artículo 1º constitucional, en relación con el diverso 32 del máximo ordenamiento, así como de los derechos humanos de fuente internacional que vinculan a nuestro país, concluyo que *las legislaturas de los Estados no pueden establecer ningún supuesto en el que se exija ser mexicano por nacimiento para ocupar cargos públicos*, pues ésta es una atribución constitucional exclusiva del Congreso de la Unión quien, inclusive, está restringido a legislar únicamente sobre los cargos que expresamente prevé la propia Constitución General.

Lo anterior lo estimo así, por lo siguiente:

Del Apartado B del artículo 30 constitucional original<sup>1</sup>, se observa que la nacionalidad mexicana se adquiriría por nacimiento o por naturalización; en relación con el segundo supuesto, dicho apartado ha sido modificado en diversas ocasiones. Originalmente eran mexicanos por naturalización los nacidos en el país con padres extranjeros; los extranjeros residentes en el país durante cinco años y los *indolatinos* que manifestaran el deseo de ser mexicanos. Luego se estableció la oportunidad para que fueran mexicanos los extranjeros que obtuvieran carta de naturalización, así como las mujeres extranjeras que se casaran con mexicanos, vivieran en territorio nacional y cumplieran los requisitos legales<sup>2</sup>.

Con posterioridad, se modificó este último supuesto y se consideró que eran mexicanos las mujeres u hombres extranjeros que contrajeran matrimonio con mexicanos, vivieran en México y cumplieran los requisitos de la ley<sup>3</sup>. Finalmente, en la reforma constitucional de 1997 –que tuvo por objeto principal no perder la nacionalidad mexicana por nacimiento ante la adopción de otra nacionalidad- se especificaron los criterios<sup>4</sup> para asegurar que los mexicanos por naturalización acreditaran plenamente un *vínculo efectivo con el país*, así como la *voluntad real* de ser mexicanos.

Del análisis de la exposición de motivos de esta última reforma se desprende 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; además, se consideró que la nacionalidad es una *expresión espiritual* que va más allá de los límites impuestos por las fronteras y las normas<sup>5</sup>.

Fue precisamente en el marco de esta reforma –la cual 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”<sup>6</sup>.

A partir de entonces, el constituyente ha venido definiendo expresamente aquellos supuestos específicos en los que los depositarios de ciertos cargos públicos tienen que ser mexicanos por nacimiento: 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

<sup>1</sup> **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.

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.

<sup>2</sup> Reforma constitucional de 1934

<sup>3</sup> Reforma constitucional de 1974

<sup>4</sup> Véase la Ley de Nacionalidad reglamentaria de los artículos 30, 32 y 37, Apartado A y B de la Constitución Federal.

<sup>5</sup> Véase exposición de motivos de la Cámara de Senadores de la reforma constitucional de veinte de marzo de 1997

<sup>6</sup> Véase exposición de motivos de la Cámara de Diputados de la reforma constitucional de veinte de marzo de 1997

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).

En este contexto se inserta *precisamente* la previsión del artículo 32 del Máximo Ordenamiento que es del tenor siguiente:

*“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.*

Resulta entonces que, por un lado, el propio constituyente establece expresamente diversos cargos públicos que deberán ser ocupados por mexicanos por nacimiento –depositarios de los poderes de la Unión, Gobernadores, miembros del Ejército, etcétera; pero además, en términos del segundo párrafo del artículo 32 constitucional dispone que “esta reserva también será aplicable a los casos que así señalen otras leyes del Congreso de la Unión”.

Es precisamente en relación con este mandato constitucional que el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sus precedentes en la materia<sup>7</sup>, en sus diversas integraciones, ha construido varias interpretaciones: a) con base en esta previsión normativa el Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados pueden regular esta reserva –siempre y cuando cumpla con un *test* de proporcionalidad-; b) estamos frente a una habilitación constitucional exclusiva del Congreso de la Unión para crear nuevos supuestos que tiene que satisfacer un *test* de proporcionalidad; c) es una habilitación constitucional exclusiva del Congreso de la Unión limitada a regular los supuestos expresamente previstos en el texto constitucional –no hay necesidad de analizar la razonabilidad pues cualquier supuesto distinto a los previstos en la Constitución es automáticamente inconstitucional- y, finalmente, d) el Congreso de la Unión no puede legislar al respecto, los únicos supuestos válidos son los previstos por el constituyente en el propio texto constitucional.

De los precedentes se advierte que el segundo párrafo del artículo 32 constitucional, específicamente cuando se dispone que “esta reserva también será aplicable a los casos que así señalen otras leyes del Congreso de la Unión”, debe interpretarse conjuntamente con el mandato de igualdad y no discriminación previsto en el artículo 1° constitucional; pues en todos ellos este Alto Tribunal ha hecho un estudio conjunto de los artículos 1° y 32 y, esencialmente, ha resuelto que la atribución –ya sea exclusiva del Congreso de la Unión o del Congreso de la Unión y de las entidades federativas- resulta “armónica” con el mandato del artículo 1° por el fin constitucionalmente válido que se persigue.

Esto es, se ha considerado que es válido que se legisle sobre este requisito de elegibilidad para ocupar cargos públicos, porque el propio constituyente expresamente reserva cargos públicos a mexicanos por nacimiento, por lo que se actualiza un fin constitucionalmente válido –protección de los intereses o destino político de la Nación, las áreas estratégicas o prioritarias, la seguridad y la defensa nacional- a partir del cual se debe analizar la razonabilidad de las medidas legislativas que se adopten.

En este sentido, es dable afirmar que, no obstante que el Pleno ha interpretado el artículo 32 constitucional a la luz del mandato de igualdad y no discriminación del diverso artículo 1° constitucional, de entre las diversas interpretaciones posibles a la atribución prevista en la última parte del artículo 32, **ha prevalecido la más amplia**, esto es, aquella conforme a la cual, no sólo es posible que el Congreso de la Unión y las legislaturas locales legislen la materia, sino que esta atribución se refiere a la posibilidad de establecer *nuevos supuestos*, distintos a los ya definidos por el constituyente, siempre y cuando superen un *test* de proporcionalidad.

<sup>7</sup> Acciones de inconstitucionalidad 48/2009, 20/2011, 31/2011, 22/2011, 20/2012 y 40/2012.

**Mi postura al respecto**, como anticipé, es que el mandato de igualdad y no discriminación del artículo 1° constitucional, sobre todo a raíz de las reformas constitucionales de 2001 y de 2011 y del marco en materia de derechos humanos de fuente internacional que vincula a nuestro país, hace indispensable y exige una interpretación *más restrictiva* de la atribución establecida en la última parte del artículo 32 constitucional, para entender que **las legislaturas de los Estados no pueden legislar en esta materia y, en todo caso, el Congreso de la Unión sólo puede regular los supuestos expresamente previstos por el constituyente.**

Considero que cualquier previsión normativa –federal o local- que exija ser mexicano por nacimiento como requisito para ocupar un cargo público implica la creación de grupos con distintas jerarquías entre los nacionales de nuestro país o, lo que es lo mismo, implica considerar que los mexicanos naturalizados son *menos* mexicanos que los mexicanos por nacimiento. Esto resulta frontalmente contrario a la prohibición de discriminar a las personas por razón de su **origen nacional** de conformidad con el artículo 1° constitucional<sup>8</sup>, el artículo 1.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Convención Americana)<sup>9</sup> y el artículo 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (Pacto Internacional)<sup>10</sup>.

Aunado a lo anterior, estimo que el establecimiento de este tipo de supuestos normativos que limitan el derecho de los ciudadanos –mexicanos naturalizados- a acceder a funciones públicas en condiciones de igualdad contenido en los artículos 35 de la Constitución General, 23 de la Convención Americana<sup>11</sup> y 25 del Pacto Internacional<sup>12</sup>, contraría la tendencia internacional que exige no realizar distinciones para ejercer los derechos de participación política en razón del origen de las personas.

En el ámbito del sistema interamericano, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte Interamericana) ha sostenido que “el principio de igualdad ante la ley, igual protección ante la ley y no discriminación, pertenece al *jus cogens*, puesto que sobre él descansa todo el andamiaje jurídico del orden público nacional e internacional y es un principio fundamental que permea todo ordenamiento jurídico”<sup>13</sup>, y ha concluido que “los Estados tienen la obligación de garantizar este principio fundamental a sus ciudadanos y a toda persona extranjera que se encuentre en su territorio, sin discriminación alguna por su estancia regular o irregular, su nacionalidad, raza, género o cualquier otra causa”<sup>14</sup>.

Para el tribunal internacional, los Estados pueden establecer diferencias de trato entre las personas, “siempre que esa distinción parta de supuestos de hecho sustancialmente diferentes y que expresen de modo proporcionado una fundamentada conexión entre esas diferencias y los objetivos de la norma, los cuales no pueden apartarse de la justicia o de la razón, vale decir, no pueden perseguir fines arbitrarios, caprichosos, despóticos o que de alguna manera repugnen a la esencial unidad y dignidad de la naturaleza humana”<sup>15</sup>.

<sup>8</sup> **Artículo 1º.** [...] 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.

<sup>9</sup> **Artículo 1. Obligación de Respetar los Derechos**

1. Los Estados Partes en esta Convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

2. Para los efectos de esta Convención, persona es todo ser humano.

<sup>10</sup> **Artículo 26**

Todas las personas son iguales ante la ley y tienen derecho sin discriminación a igual protección de la ley. A este respecto, la ley prohibirá toda discriminación y garantizará a todas las personas protección igual y efectiva contra cualquier discriminación por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

<sup>11</sup> **Artículo 23. Derechos Políticos**

1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades:

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

2. La ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal.

<sup>12</sup> **Artículo 25**

Todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de las distinciones mencionadas en el artículo 2, y sin restricciones indebidas, de los siguientes derechos y oportunidades:

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

<sup>13</sup> Corte IDH. *Condición jurídica y derechos de los migrantes indocumentados. Opinión Consultiva OC-18/03 de 17 de septiembre de 2003.* Serie A No. 18, párrafo 101.

<sup>14</sup> Corte IDH. *Caso de las niñas Yean y Bosico vs. República Dominicana.* Sentencia de 8 de septiembre de 2005. Serie C No. 130, párrafo 155.

<sup>15</sup> Corte IDH. *Propuesta de modificación a la Constitución Política de Costa Rica relacionada con la naturalización. Opinión Consultiva OC-4/84 del 19 de enero de 1984.* Serie A No. 4, párrafo 57.

Ahora bien, respecto a la regulación del derecho a la nacionalidad previsto en el artículo 20 de la Convención Americana<sup>16</sup>, la Corte Interamericana ha sido clara en considerar que, si bien los Estados pueden regular las condiciones y procedimientos para adquirir la nacionalidad conforme al derecho interno, esta facultad de los Estados está limitada en razón de exigencias de la protección internacional de los derechos humanos<sup>17</sup>. Esto es, el derecho a la nacionalidad –el cual no se puede suspender en términos del artículo 27.2 de la Convención Americana<sup>18</sup>- es prerequisite para el ejercicio de otros derechos, como por ejemplo, el derecho a acceder a funciones públicas en condiciones de igualdad.

De esta forma, si bien el tribunal internacional consideró que no es discriminatorio fijar requisitos menos exigentes a ciertas personas para obtener la nacionalidad –por ejemplo, tiempo de residencia menor a los centroamericanos que quieren ser costarricenses- pues los lazos culturales, históricos y espirituales son más estrechos que los que tienen otros extranjeros, en relación con la distinción entre los nacionales por nacimiento y aquellos por naturalización la Corte consideró que la adecuación al principio de igualdad es “menos evidente”.

En efecto, en relación con la distinción entre costarricenses por nacimiento y aquéllos por naturalización, la Corte Interamericana consideró que “en efecto, siendo la nacionalidad un vínculo que existe por igual en unos y otros, la diferenciación propuesta parece basarse en el lugar de nacimiento y no en la cultura del aspirante a obtener la nacionalidad”<sup>19</sup>.

En relación con dicha previsión la Corte Interamericana no se pronunció en forma específica. Sin embargo, aclaró que “de ningún modo podría verse en ella una aprobación a la tendencia existente en algunas partes a restringir exagerada e injustificadamente el ámbito de ejercicio de los derechos políticos de los naturalizados. La mayoría de estas hipótesis, no sometidas por cierto a la consideración de la Corte, **constituyen verdaderos casos de discriminación en razón del origen o del lugar de nacimiento que crean injustamente dos grupos de distintas jerarquías entre nacionales de un mismo país**”<sup>20</sup>.

En la misma línea, dentro del sistema de Naciones Unidas, el Comité de Derechos Humanos, señaló que, a diferencia de otros derechos y libertades reconocidos por el Pacto Internacional, el artículo 25 protege los derechos de “**cada uno de los ciudadanos**”, de manera que “no se permite hacer **distinción alguna entre los ciudadanos** en lo concerniente al goce de [los derechos de participación política] por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, **origen nacional** o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social”<sup>21</sup>.

Así, si bien se reconoce la atribución de los Estados de regular los requisitos para acceder a la nacionalidad por naturalización, atendiendo a la cultura, los valores y la manera de vivir de cada Estado, lo cierto es que la regulación en relación con las *modalidades de la nacionalidad* debe regirse por la prohibición de discriminación.

A partir de las normas y estándares internacionales anteriores, encuentro que existe un claro mandato constitucional en el sentido de que el derecho a la nacionalidad por naturalización –como todo derecho-debe regirse por el principio de igualdad y la prohibición de discriminación; específicamente, la Corte Interamericana y el Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas han apuntalado que la distinción entre los nacionales de un mismo país en razón de su lugar de nacimiento para ejercer los derechos de participación política resulta injustificada.

De ahí que advierto la necesidad de interpretar de forma armónica y sistemática la atribución a cargo de un poder público, en términos del segundo párrafo del artículo 32 constitucional, con el mandato de no discriminación de fuente nacional e internacional que permea a todos los derechos humanos, específicamente aplicado al derecho a la nacionalidad.

La interpretación que mejor se adecua a las obligaciones a cargo del Estado mexicano para garantizar de la mejor manera el ejercicio de los derechos humanos, en mi apreciación, se refiere a aquella *que restringe lo más posible* la atribución a cargo del Congreso de la Unión en términos del artículo 32 constitucional.

<sup>16</sup> **Artículo 20. Derecho a la Nacionalidad**

1. Toda persona tiene derecho a una nacionalidad.  
2. Toda persona tiene derecho a la nacionalidad del Estado en cuyo territorio nació si no tiene derecho a otra.  
3. A nadie se privará arbitrariamente de su nacionalidad ni del derecho a cambiarla.

<sup>17</sup> Corte IDH. *Propuesta de modificación a la Constitución Política de Costa Rica relacionada con la naturalización*. op. cit., párrafo 38.

<sup>18</sup> **Artículo 27. Suspensión de Garantías [...]**

2. La disposición precedente no autoriza la suspensión de los derechos determinados en los siguientes artículos: 3 (Derecho al Reconocimiento de la Personalidad Jurídica); 4 (Derecho a la Vida); 5 (Derecho a la Integridad Personal); 6 (Prohibición de la Esclavitud y Servidumbre); 9 (Principio de Legalidad y de Retroactividad); 12 (Libertad de Conciencia y de Religión); 17 (Protección a la Familia); 18 (Derecho al Nombre); 19 (Derechos del Niño); 20 (Derecho a la Nacionalidad), y 23 (Derechos Políticos), ni de las garantías judiciales indispensables para la protección de tales derechos.

<sup>19</sup> Corte IDH. *Propuesta de modificación a la Constitución Política de Costa Rica relacionada con la naturalización*. op. cit., párrafo 61

<sup>20</sup> *Ibidem*, párrafo 62.

<sup>21</sup> Comité de Derechos Humanos, *Observación General N°25, CCPR/C/21/Rev.1/Add., 27 de agosto de 1996*, párrafo 3.

Como lo sostuvo el Ministro Zaldívar en su voto concurrente relativo a la **acción de inconstitucionalidad 48/2009**, “la nacionalidad o ciudadanía como presupuesto de los derechos resulta contradictoria con el universalismo de los mismos, pues se trata de un último privilegio de *status* y factor de discriminación. En este contexto social y legal, se impone una interpretación restrictiva de cualquier norma constitucional que haga una distribución de derechos o imposición de cargas con base en la nacionalidad o la ciudadanía”.

Lo anterior implica, primero, que la última parte del segundo párrafo del artículo 32 constitucional que establece “esta reserva también será aplicable a los casos que así lo señalen otras leyes del Congreso de la Unión” debe entenderse, en primer lugar, como una atribución exclusiva del Congreso de la Unión, o lo que es lo mismo, debe interpretarse que las legislaturas de los Estados tienen vedado regular esta materia y, en segundo lugar, que esta atribución del Congreso de la Unión no tiene el alcance de establecer *nuevos supuestos* en la ley en los que se prevean cargos que sólo pueden ser ocupados por mexicanos por nacimiento, distintos a los expresamente previstos por el constituyente.

En efecto, la interpretación más favorable a los derechos humanos y armónica con la prohibición de discriminación de esta atribución a cargo del Congreso de la Unión se refiere a aquella que la limita a regular los supuestos previstos expresamente por el constituyente; es decir, si bien no puede desconocerse esta función legislativa a su cargo –lo cual resultaría efectivamente como la interpretación que más protege a los derechos humanos- lo cierto es que llevo a la convicción de que debe limitarse a la regulación de los cargos expresamente señalados en el texto constitucional, de manera que el legislador local o federal no pueda crear nuevos supuestos, distintos a los ya considerados por el constituyente.

Incluso, esta interpretación se robustece cuando observamos disposiciones como el artículo 116 constitucional donde se establece un mandato dirigido a las entidades federativas para que los magistrados de los poderes judiciales locales cumplan con el requisito de ser mexicanos por nacimiento. Si estuvieran las entidades federativas facultadas para establecer nuevos supuestos, no tendría mucho sentido la existencia de disposiciones como la contenida en ese precepto constitucional donde expresamente se prevén las funciones que deben ser ejercidas por mexicanos por nacimiento en el ámbito local.

En suma, si bien no es posible desconocer una atribución expresamente conferida al Congreso de la Unión en el texto constitucional, lo cierto es que una interpretación en el sentido de que la posibilidad de establecer en una ley una distinción entre mexicanos naturalizados y mexicanos por nacimiento para ocupar cargos públicos, está acotada a los supuestos ya previstos en el texto constitucional. Ello resulta acorde al mandato de igualdad y no discriminación, precisamente porque esta habilitación normativa no tiene el alcance de crear nuevos supuestos de distinción con motivo de origen nacional a los ya concebidos por nuestro constituyente.

En esta lógica cualquier regulación local en la materia es, **por razón de incompetencia, inconstitucional**, además, cualquier supuesto en el que el Congreso de la Unión limite el acceso a cargos públicos por razón de nacionalidad que sea *distinto* a los expresamente previstos en el texto constitucional también deviene contrario a nuestro Máximo Ordenamiento.

Por lo tanto, el artículo 23 Bis, fracción I, en la porción normativa que establece “por nacimiento” de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Sinaloa, es inconstitucional, pues los legisladores de las entidades federativas no pueden regular como requisito de elegibilidad para ocupar cargos públicos en la entidad, el ser mexicano por nacimiento.

La Ministra, **Norma Lucía Piña Hernández**.- 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 ocho fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente del voto concurrente formulado por la señora Ministra Norma Lucía Piña Hernández 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 87/2018 y se expide para que obre en el expediente impreso respectivo.- Ciudad de México, a veinte de agosto 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 ocho fojas útiles en las que se cuenta esta certificación, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente del voto concurrente formulado por la señora Ministra Norma Lucía Piña Hernández, 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 87/2018. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a once de marzo de dos mil veintiuno.- Rúbrica.

**VOTO CONCURRENTENTE QUE FORMULA EL MINISTRO ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 87/2018, PROMOVIDA POR LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS.**

En sesión pública celebrada el siete de enero de dos mil veinte, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad 87/2018, en la que se declaró la invalidez del artículo 23 Bis B, fracción I, en su porción normativa “por nacimiento”, de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Sinaloa<sup>1</sup>. Ello, al considerar que los Estados no tienen competencia para ampliar el catálogo de constitucional de funcionarios que requieren ser mexicanos por nacimiento.

En efecto, a partir de una nueva reflexión y derivado de la nueva integración del Tribunal Pleno<sup>2</sup>, una mayoría de Ministras y Ministros determinó que de una interpretación del artículo 32 de la Constitución General, a la luz del artículo 1° constitucional, las entidades federativas no están habilitadas para limitar el acceso a cargos públicos a mexicanas o mexicanos por nacimiento, fuera de los supuestos previstos en la Constitución<sup>3</sup>. No obstante, también aclaró que esta decisión no implica adelantar un pronunciamiento mayoritario respecto de la eventual facultad del Congreso de la Unión para regular en esta materia<sup>4</sup>.

**Presento este voto, pues aunque estuve de acuerdo con el sentido de la resolución, lo hice por consideraciones diferentes, las cuales explico a continuación.**

El artículo 32, en su párrafo segundo, de la Constitución General establece lo siguiente:

**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.

[...]

(Subrayado añadido)

Dicho precepto ha sido objeto de diferentes pronunciamientos por parte de esta Suprema Corte. En uno de los primeros asuntos en los que se discutió esta cuestión —la **acción de inconstitucionalidad 49/2008**<sup>5</sup>—, al analizar la validez de una *ley federal*, el Pleno sostuvo que el Congreso de la Unión está facultado por virtud de dicha disposición para ampliar el catálogo constitucional de funcionarios que requieren ser mexicanos por nacimiento, aclarando que tal facultad no es irrestricta, sino que “debe satisfacer una razonabilidad en función de los cargos de que se trate”. Este criterio fue reiterado en la **acción de inconstitucionalidad 20/2011**, en la que nuevamente se reconoció la facultad del Congreso de la Unión para legislar en esta materia, aunque bajo criterios de *razonabilidad*<sup>6</sup>.

<sup>1</sup> **Artículo 23 Bis B.-** Para ser Consejero Jurídico se requerirá:

I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento;

[...]

<sup>2</sup> Al resolver las *acciones de inconstitucionalidad 48/2009 y 22/2011* una mayoría de Ministras y Ministros sostuvo implícitamente que las legislaturas locales sí contaban con facultades para establecer que ciertos cargos sean sólo para mexicanos por nacimiento y que no adquieran otra nacionalidad. Con todo, aclaró que tal facultad no es irrestricta sino que encuentra su límite en que los cargos y funciones correspondientes sean estratégicos y prioritarios, de modo que estén estrechamente vinculados con la soberanía y seguridad nacional.

<sup>3</sup> Cfr. páginas 34 y 35 de la sentencia.

<sup>4</sup> Cfr. pie de página 35 de la sentencia.

<sup>5</sup> Resuelta por mayoría de diez votos del Tribunal Pleno en sesión de catorce de abril de dos mil once, bajo la ponencia del Ministro Valls Hernández.

<sup>6</sup> Resuelta por mayoría de diez votos del Tribunal Pleno en sesión de nueve de enero de dos mil doce, bajo la ponencia del Ministro Valls Hernández. Sobre esto, estableció que para determinar si los requisitos que una determinada disposición establezcan referentes a la nacionalidad constituyen una violación al principio de igualdad, es menester analizar si el ejercicio de cada uno de los cargos a que se refieren tales preceptos, comprometen, o no, la soberanía o la identidad nacional, es decir, debe verificarse si la medida legislativa tomada por el Congreso de la Unión persigue una finalidad constitucionalmente válida.

Posteriormente, en las **acciones de inconstitucionalidad 31/2011<sup>7</sup>, 22/2011<sup>8</sup>, 20/2012<sup>9</sup> y 40/2012<sup>10</sup>**, el Pleno analizó la constitucionalidad de leyes emitidas por *congresos locales* que exigían el requisito de ser mexicano por nacimiento para ocupar cargos públicos en sus respectivas entidades federativas. En el primero de ellos, el Pleno determinó que los Congresos locales carecen de competencia para legislar en esta materia, porque la facultad prevista en el artículo 32 constitucional es *exclusiva* del Congreso de la Unión. No obstante, en los tres asuntos siguientes, el Pleno consideró que las normas impugnadas eran inconstitucionales por no superar el criterio de *razonabilidad* establecido en la acción 48/2009, con lo que implícitamente abandonó el criterio de la acción 31/2011 y reconoció la competencia de las legislaturas estatales para limitar el acceso a cargos públicos locales a mexicanas o mexicanos por nacimiento.

Con todo, este último criterio fue abandonado por la nueva integración del Tribunal Pleno al resolver el presente asunto, pues concluyó que de la interpretación del artículo 32 de la Constitución General, a la luz del artículo 1° del mismo ordenamiento, se desprende que las legislaturas estatales no tienen competencia para legislar en esta materia. Además, se precisó que dicho criterio no implicaba prejuzgar sobre la eventual competencia del Congreso de la Unión para hacerlo. Lo que pareciera sugerir que podría sostenerse una conclusión *distinta* en este último caso, es decir, si la norma impugnada hubiere sido emitida por el Congreso de la Unión.

Pues bien, como reiteradamente he sostenido en estos precedentes, **considero que ninguna de las interpretaciones asumidas hasta ahora por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación respecto del artículo 32 constitucional es completamente satisfactoria, ya que ninguna de ellas se compadece a cabalidad con una lectura armónica de la Constitución a la luz de los derechos humanos reconocidos en ella y en los tratados internacionales suscritos por el Estado mexicano.**

Como lo sostuve desde la primera vez que tuve oportunidad de pronunciarme sobre este tema, **el artículo 32 de la Constitución debe interpretarse de la manera más restrictiva posible, a fin de evitar discriminaciones entre mexicanas o mexicanos por nacimiento y por naturalización.** Lo anterior, pues no debe perderse de vista que los artículos 1° de la Constitución General y 1.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos prohíben cualquier tipo de discriminación entre personas con base en su *origen nacional*.

En este sentido, la única interpretación del artículo 32 de la Constitución que a mi juicio permite alcanzar satisfactoriamente dicho objetivo —es decir, evitar discriminaciones entre mexicanos con base en el origen de su nacionalidad— es aquella conforme a la cual se entiende que del mismo **no deriva una libertad configurativa para el Congreso de la Unión o las legislaturas estatales que les permita hacer distinciones entre mexicanas y mexicanos por nacimiento y naturalización, sino en todo caso para regular lo relativo a la doble nacionalidad.**

Efectivamente, desde mi perspectiva la interpretación más coherente del artículo 32 constitucional con el principio de igualdad y no discriminación se consigue interpretando dicho precepto en el sentido de que **el único cuerpo normativo que puede establecer requisitos derivados de la nacionalidad por nacimiento y/o por naturalización para acceder a cargos públicos es la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.** Lo anterior, de manera que ni el Congreso de la Unión, ni las legislaturas estatales pueden exigir la nacionalidad por nacimiento como requisito para acceder a puestos públicos, fuera de los casos expresamente contemplados en el texto constitucional.

Ahora bien, aunque este criterio lo he sostenido desde antes de la reforma constitucional en materia de derechos humanos de junio de 2011, lo cierto es que **esta última, al incorporar expresamente el mandato de interpretación *pro persona* en el artículo 1° constitucional, vino a reforzar la necesidad de asumir esa lectura de la Constitución<sup>11</sup>.** En efecto, el segundo párrafo del artículo 1° constitucional ahora señala con toda claridad que *todas las normas relativas a los derechos humanos deben ser interpretadas de manera que se favorezca en todo tiempo la protección más amplia.*

<sup>7</sup> Resuelta por mayoría de ocho votos del Tribunal Pleno en sesión de catorce de mayo de dos mil doce, bajo la ponencia del Ministro Valls Hernández.

<sup>8</sup> Resuelta por mayoría de nueve votos del Tribunal Pleno en sesión de treinta y uno de enero de dos mil trece, bajo la ponencia del Ministro Aguilar Morales.

<sup>9</sup> Resuelta por mayoría de nueve votos del Tribunal Pleno en sesión de dos de julio de dos mil trece, bajo la ponencia del Ministro Pérez Dayán.

<sup>10</sup> Resuelta por mayoría de nueve votos del Tribunal Pleno en sesión de cuatro de julio de dos mil trece, bajo la ponencia de la Ministra Sánchez Cordero.

<sup>11</sup> Así lo sostuve durante la discusión de la acción de inconstitucionalidad 20/2012.

Así, si los artículos 1° de la Constitución<sup>12</sup> y 1.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos<sup>13</sup> prohíben la discriminación por origen nacional, y el artículo 23.1 inciso c) de dicha Convención<sup>14</sup> establece que todos los ciudadanos deben “tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país”, **debe preferirse la interpretación de la Constitución que evite discriminaciones entre ciudadanos mexicanos (aunque hayan adquirido su nacionalidad por naturalización)**. Finalidad que, como he señalado, se logra con la interpretación antes mencionada; esto es, que cuando el artículo 32 constitucional dice que *“Esta reserva también será aplicable a los casos que así lo señalen otras leyes del Congreso de la Unión”*, no otorga una libertad de configuración del Congreso para establecer discriminaciones por nacionalidad para ejercer ciertos cargos, sino para que prevea lo relativo a la doble nacionalidad.

En ese orden de ideas, aunque voté a favor de la invalidez del artículo 23 Bis B, fracción I, en su porción normativa “por nacimiento”, de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Sinaloa, lo hice porque considero que el único cuerpo normativo que puede hacer distinciones entre mexicanos por nacimiento y por naturalización para acceder a cargos públicos es la Constitución General, por lo que ni el Congreso de la Unión ni las legislaturas estatales pueden hacer distinciones de este tipo fuera de los casos previstos en ella.

El Ministro, **Arturo Zaldívar Lelo de Larrea**.- 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 cuatro fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente del voto concurrente formulado por el señor Ministro Presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea 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 87/2018 y se expide para que obre en el expediente impreso respectivo.- Ciudad de México, a veinte de agosto 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 en las que se cuenta esta certificación, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente del voto concurrente formulado por el señor Ministro Presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, 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 87/2018. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a once de marzo de dos mil veintiuno.- Rúbrica.

**VOTO CONCURRENTE QUE FORMULA EL MINISTRO JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 87/2018, RESUELTA EN SESIÓN PÚBLICA DEL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN CELEBRADA EL SIETE DE ENERO DE DOS MIL VEINTE.**

En la acción de inconstitucionalidad citada el rubro, el Tribunal Pleno declaró la inconstitucionalidad del artículo 23 Bis B, fracción I, de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Sinaloa, en su porción normativa “por nacimiento”, en virtud de que las legislaturas estatales carecen de competencia para establecer en sus leyes el requisito de ser mexicano por nacimiento para ocupar cargos públicos, cuando los funcionarios correspondientes no están previstos en el catálogo de puestos públicos para los que la Constitución o las leyes federales requieren la nacionalidad mexicana por nacimiento.

Para arribar a tal conclusión, el Tribunal Pleno partió de considerar que en relación con dicho mandato constitucional, si bien este Tribunal Pleno, en sus diversas integraciones, ha construido varias interpretaciones de las cuales pudieran surgir distintas interrogantes; en el asunto sometido a examen, la cuestión a dilucidar se constreñía 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 constitucional, le compete o no a las legislaturas de los Estados.

<sup>12</sup> **Artículo 10.** [...] 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.

<sup>13</sup> **Artículo 1. Obligación de respetar los derechos.** 1. Los Estados Partes en esta Convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

<sup>14</sup> **Artículo 23. Derechos políticos.** 1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades: [...] c) de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

Con base en ello, este Alto Tribunal 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 1° constitucional, en relación con el diverso 32 del máximo ordenamiento, 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.

Se señaló que en diversos precedentes se ha sustentado que la reserva consistente en ser mexicano por nacimiento para ocupar determinados cargos públicos, no es irrestricta, pues encuentra su límite en que los cargos y funciones correspondientes sean estratégicos y prioritarios (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 1°, párrafo quinto, 32 y 133 de la Constitución Federal.

También se dijo que siendo la Norma 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 ésta, se limitan, en principio, a quienes tengan esas calidades. De la interpretación del numeral 32 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a la luz del mandato previsto en el artículo 1° constitucional, se llegó 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>1</sup>

Dicha razón originó que este Tribunal Pleno declarara la inconstitucionalidad de la norma impugnada, al considerar que el Congreso del Estado de Sinaloa en el artículo 23 Bis B, fracción I, de la Ley Orgánica de la Administración Pública de dicha entidad, incorpora el requisito de la nacionalidad mexicana por nacimiento para ser Consejero Jurídico, esto es, Titular de la Consejería Jurídica, considerada ésta como el órgano encargado de representar legalmente al Poder Ejecutivo del Estado de Sinaloa<sup>2</sup> 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 resulta inconstitucional, sin que fuera necesario, se especificó, verificar si la norma impugnada tiene un fin válido, pues resultó inconstitucional al haberse emitido por una autoridad incompetente.

Aunque en múltiples precedentes y con diversas integraciones, se ha venido estudiando este mismo tema de manera diferenciada, tal es el caso de las acciones de inconstitucionalidad 31/2011 y de las diversas 22/2011, 20/2012 y 40/2012, en las cuales, incluso, voté en contra respecto de los criterios que en ellas se sostuvieron; atendiendo a que en la sesión pública en la que se falló el presente asunto, señalé que me sumaría, reservando mi criterio, a la posición de los Ministros que sostienen que hay que privilegiar la interpretación sistemática de la Constitución entre el artículo 32 y el artículo 1°, de la cual deriva la exclusión de la posibilidad de que los Estados puedan legislar en esta materia, a fin de lograr una votación mucho más consolidada.

Conforme con lo anteriormente señalado, el presente **voto concurrente** tiene como propósito reiterar la postura que externé al votar las acciones de inconstitucionalidad 22/2011<sup>3</sup>, en la que formulé voto particular, el cual, a su vez, reiteré mi postura en las diversas 48/2009<sup>4</sup>, 20/2011<sup>5</sup> y 31/2011<sup>6</sup>, en su parte conducente.

---

<sup>1</sup> Sin que ello implique, en este momento, un pronunciamiento respecto de la eventual facultad del Congreso de la Unión para regular esta materia, dado que el tema tratado en la presente acción de inconstitucionalidad versa sobre la invalidez de una norma perteneciente a una legislación local.

<sup>2</sup> **ARTICULO 23 Bis.-** La Consejería Jurídica será el órgano encargado de representar legalmente al Poder Ejecutivo del Estado.

<sup>3</sup> Fallada el treinta y uno de enero de dos mil trece. Promovida por la Procuradora General de la República, en contra de los artículos 36, fracción I, 37, fracción I, y 39, fracción I, de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal. En dicha resolución, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación declaró la invalidez de los citados preceptos, por estimarlos violatorios de lo dispuesto por el artículo 1° de la Constitución Federal, al establecer como requisito la nacionalidad mexicana por nacimiento para ocupar los cargos de Agente del Ministerio Público, Oficial Secretario del Ministerio Público y Agente de la Policía de Investigación, respectivamente.

Lo anterior, dado que el límite impuesto para establecer los casos en que sólo los mexicanos por nacimiento pueden ocupar un determinado cargo, resultan muy cuestionables por su generalidad, falta de uniformidad y por no profundizar el análisis de los cargos y sus funciones para determinar la supuesta vulneración a los principios de igualdad y no discriminación, a la luz de la restricción establecida en el artículo 32, en relación con la parte final del artículo 1º, ambos de la Ley Fundamental; por lo que, en mi opinión, en estos asuntos en los que se cuestiona la constitucionalidad de la reserva de ser mexicano por nacimiento para ocupar ciertos cargos, ya sea que la invalidez de la norma se haya declarado por la falta de facultades de los Congresos locales o bien, por la falta de razonabilidad de la reserva, resulta necesario hacer un análisis pormenorizado de los cargos y de las razones por las cuales se puede considerar o no razonable -atendiendo a la nueva redacción del artículo 1º constitucional- establecer esta medida, estudiando a su vez también si la medida es restrictiva o no.

En mi opinión, tal como lo anuncié al resolver las acciones de inconstitucionalidad antes aludidas, dado el nuevo modelo de derechos humanos que, en cierto modo, obliga a tomar en consideración los derechos de igualdad y no discriminación, considero que debe realizarse un análisis profundo tanto de las funciones que tienen encomendadas los funcionarios señalados en las normas impugnadas, así como de las razones que motivaron el establecimiento del requisito consistente en la nacionalidad por nacimiento para desempeñar esos cargos, a fin de poder establecer si la distinción descansa en una finalidad constitucionalmente válida, a través de un test idóneo de razonabilidad y proporcionalidad para juzgar la medida legislativa, interpretando el artículo 32 constitucional, a la luz del contenido del artículo 1º de la Carta Magna.

Aun cuando me sumé al criterio aprobado por el Tribunal Pleno a fin de lograr una votación más consolidada, mi reserva de criterio se funda en lo que acabo de señalar y que justifica el presente voto concurrente.

Atentamente

El Ministro, **José Fernando Franco González Salas**.- 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 en las que se cuenta esta certificación, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente del voto concurrente formulado por el señor Ministro José Fernando Franco González Salas, en relación con la sentencia del siete de enero de dos mil veinte, dictada por el Pleno de este Alto Tribunal en la acción de inconstitucionalidad 87/2018. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a once de marzo de dos mil veintiuno.- Rúbrica.

#### **VOTO CONCURRENTE QUE FORMULA LA MINISTRA ANA MARGARITA RÍOS FARJAT EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 87/2018**

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 al artículo 23 Bis B, fracción I, de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Sinaloa, 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.

<sup>4</sup> Fallada el catorce de abril de dos mil nueve. Esta acción se interpuso por el Presidente de la Comisión de Derechos Humanos el veintinueve de junio de dos mil nueve y fue fallada el catorce de abril de dos mil once. Curiosamente en esta Acción de Inconstitucionalidad concurrió la Procuraduría General de la República y emitió opinión para sostener la constitucionalidad del requisito de ser mexicano por nacimiento, en todos los casos impugnados en esa acción; bajo argumentos que, en lo general, yo comparto.

<sup>5</sup> Fallada el nueve de enero de dos mil once. Promovida por la Procuradora General de la República, en contra de los artículos 36, fracción I, 37, fracción I, y 39, fracción I, de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal. En dicha resolución, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación declaró la invalidez de los citados preceptos, por estimarlos violatorios de lo dispuesto por el artículo 1º de la Constitución Federal, al establecer como requisito la nacionalidad mexicana por nacimiento para ocupar los cargos de Agente del Ministerio Público, Oficial Secretario del Ministerio Público y Agente de la Policía de Investigación, respectivamente.

<sup>6</sup> En la discusión y votación de la acción de inconstitucionalidad 31/2011, que fue fallada el catorce de mayo de dos mil doce, no participé por encontrarme en período de vacaciones, por haber sido integrante de la Comisión que permaneció trabajando en el periodo de receso de diciembre de dos mil once.

El artículo impugnado disponía, en la parte que nos ocupa, lo siguiente: “Para ser Consejero Jurídico se requerirá: I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento; [...]”.

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 trasgredido en este caso.

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

**1. ¿El Congreso de Sinaloa 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 Sinaloa 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 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.

<sup>1</sup> De los Ministros Franco González Salas con reservas respecto al resolutivo segundo, 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 indisponible para las leyes federales o locales, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo. La señora Ministra Piña Hernández anunció votos aclaratorio y concurrente. En sesión correspondiente al 7 de enero de 2020.

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

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 claro 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 Sinaloa 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 Consejero Jurídico, conforme a requisitos que considera deseables según su visión de las necesidades de su entidad.

<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.

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.

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 constitucional.

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

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

Por todo lo anteriormente expuesto, considero que el Congreso del Estado de Sinaloa 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 Consejero Jurídico en el Estado Sinaloa.

Tal restricción no es correcta ni pertinente respecto a la labor a desempeñar, y que se encuentra descrita en diversos artículos de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Sinaloa. 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 mexicanidad 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 esta fotocopia constante de cuatro 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 87/2018. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a once de marzo de dos mil veintiuno.- Rúbrica.

<sup>6</sup> "IGUALDAD. CASOS EN LOS QUE EL JUEZ CONSTITUCIONAL DEBE HACER UN ESCRUTINIO ESCRITO DE LAS CLASIFICACIONES LEGISLATIVAS (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 1o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS)". 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.