

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 113/2020, así como los Votos Concurrentes de la señora Ministra Ana Margarita Ríos Farjat y de los señores Ministros José Fernando Franco González Salas, Jorge Mario Pardo Rebolledo y Presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea.

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 113/2020
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 **veintidós de abril de dos mil veintiuno.**

Vo. Bo.

Sr. Ministro:

VISTOS; Y

RESULTANDO:

Cotejó

PRIMERO. Demanda. Por oficio presentado el diecinueve de febrero de dos mil veinte en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, María del Rosario Piedra Ibarra, en su carácter de Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, promovió acción de inconstitucionalidad en la que solicitó la invalidez del artículo 81, último párrafo, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Nuevo León, en la porción normativa que dice "*por nacimiento y no adquirir otra nacionalidad*"¹, publicada en el Periódico Oficial de esa entidad el veinte de enero de dos mil veinte, señalando como órganos encargados de su emisión y promulgación al Congreso y al Gobernador Constitucional del Estado Libre y Soberano de Nuevo León.

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°, 32 y 35, fracción VI. Asimismo, se alega la violación de los artículos 1°, 2 y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; los artículos 2 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; y los artículos 2, 4 y 6 del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

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

- a. Señala que el artículo 81, último párrafo, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Nuevo León, en la parte que establece que se requiere ser ciudadano mexicano por nacimiento y no adquirir otra nacionalidad para ejercer la titularidad de la Oficialía Mayor y de la Contraloría Interna del Congreso local, 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 a aquellas personas que hubiesen adquirido su nacionalidad de forma distinta, esto es, por naturalización.

¹ **"Artículo 81.-** Para ser titular de la Oficialía Mayor, Tesorería, Contraloría Interna o Centro de Estudios Legislativos del Congreso, se requiere:

...

(REFORMADO, P.O. 20 DE ENERO DE 2020)

En los casos del Titular de la Oficialía Mayor y de la Contraloría Interna, se requerirá además, ser ciudadano mexicano por nacimiento y no adquirir otra nacionalidad."

Sin que obste que en la demanda, particularmente, en el apartado III, relativo a la: "*Norma general cuya invalidez se reclama y el medio oficial en que se publicó*", la parte actora reclamó el artículo 81, último párrafo, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Nuevo León, publicada en el Periódico Oficial de esa entidad el veinte de enero de dos mil veinte, únicamente en lo tocante al requisito de ser "mexicano por nacimiento".

No obstante, de la lectura integral del escrito de demanda se advierte que en diversas partes, así como en el apartado "*B. Origen nacional como una categoría sospechosa protegida por el artículo 1° constitucional*" y en el identificado como "*C. Reserva exclusiva de cargos públicos para mexicanos por nacimiento*", de los conceptos de invalidez, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos también impugna la parte relativa a "*no adquirir otra nacionalidad*", señalando -sustancialmente- que no solo es contraria al derecho de igualdad y no discriminación por exigir ser mexicano por nacimiento y no adquirir otra nacionalidad, sino que, adicionalmente, el Congreso local carece de atribuciones para establecer tales requisitos.

b. Señala que la exigencia de ser mexicano por nacimiento y no adquirir otra nacionalidad, prevista en el artículo 81, último párrafo, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Nuevo León, debe ser entendida como disposiciones que contienen 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. Para ello, utilizó el análisis de escrutinio estricto de constitucionalidad.

En ese sentido, sostiene que la norma impugnada no cumple con el primer requisito, esto es, con una finalidad imperiosa desde el punto de vista constitucional, al exigir ser mexicano por nacimiento para ocupar los cargos de Oficial Mayor y Contralor Interno del Congreso del Estado de Nuevo León, pues las funciones a realizar no justifican una exigencia de este tipo, 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 de no discriminación 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 son las personas con un origen étnico o nacional distinto. En el mismo sentido se ha pronunciado la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre la igualdad de oportunidades en el acceso al servicio público, y para ello se debe de tomar en cuenta el mérito personal y su capacidad profesional; en consecuencia, son inadmisibles las restricciones que impidan o dificulten llegar al servicio público con base en sus méritos.

De igual forma, refiere que el Comité de Derechos Humanos en interpretación del precepto 25 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos aduce que las distinciones entre los que tienen derecho a la ciudadanía por nacimiento y los que la adquieren por naturalización pueden plantear cuestiones de compatibilidad con las disposiciones del referido artículo.

e. Adicionalmente, sostiene que, de conformidad con los artículos 32, párrafo segundo, y 73, fracción VI, constitucionales, el legislador local carece de competencia para establecer como requisito ser mexicano por nacimiento para acceder a un cargo público, al ser facultad exclusiva del Congreso de la Unión.

f. Precisa que este Alto Tribunal ya ha sostenido que son inconstitucionales las normas expedidas por las legislaturas locales que exijan ser mexicano "*por nacimiento*" para ocupar un cargo público, al ser facultad exclusiva del Congreso de la Unión, a manera de ejemplo cita la acción de inconstitucionalidad 31/2011.

g. Luego entonces, la norma impugnada es inconstitucional, al ser contraria al derecho de igualdad y no discriminación, en razón de origen nacional y porque el Congreso local carece de atribuciones para establecer dicho requisito.

h. Refiere 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. 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.

i. Por lo anterior, las atribuciones desempeñadas por el Titular de la Oficialía Mayor y el Contralor Interno del Congreso del Estado de Nuevo León, de acuerdo con la Ley Orgánica del Poder Legislativo de esa entidad, no se advierte que guarden vinculación con ámbitos que incidan en la estructura básica estatal o en aspectos relativos a la soberanía nacional o defensa de ésta, ni corresponde con las facultades de los titulares del Congreso de la Unión.

j. Además, señala que la norma impugnada trastoca el derecho contenido en el artículo 35, fracción VI, constitucional, relativo a que cualquier ciudadano mexicano puede ocupar cargos en la función pública, en condiciones de igualdad, siempre y cuando cumplan las calidades exigidas por las leyes. Por lo que resulta claro que la norma es inconstitucional, pues el simple hecho de adquirir la nacionalidad por naturalización o tener doble y hasta múltiple nacionalidad no se puede considerar un elemento que pueda influir en méritos o capacidades de una persona.

- k. Bajo esa guisa, estima que no debe existir distinción entre las personas mexicanas por nacimiento y por naturalización, con excepción de los cargos expresamente reservados por la Constitución o, en su caso, las que establezca el Congreso de la Unión a través de las leyes, siempre y cuando se ponga en riesgo la soberanía nacional.
- l. Por último, solicita que, en caso de declararse la inconstitucionalidad de la norma impugnada, de igual forma se invaliden 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 veinte de febrero de dos mil veinte, 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 **113/2020** 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 veintiséis de febrero de dos mil veinte, el Ministro José Fernando Franco González Salas admitió a trámite la acción y dio vista a los órganos que emitieron y promulgaron la norma impugnada para que rindieran sus respectivos informes. Asimismo, requirió a los Poderes Legislativo y Ejecutivo para que enviaran copia certificada de los antecedentes legislativos de la norma impugnada y un ejemplar del Periódico Oficial en el que conste la publicación de dicha norma, respectivamente.

De igual forma, se le dio vista a la Fiscalía General de la República y a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal para que manifestaran lo que a su derecho conviniera.

QUINTO. Informe del Poder Legislativo del Estado de Nuevo León. Al rendir su informe y contraargumentar la posición de la parte impugnante, el Diputado Juan Carlos Ruiz García, en su carácter de Presidente de la LXXV Legislatura del Congreso del Estado de Nuevo León manifestó, en síntesis, lo siguiente:

- a. Considera que el único concepto de invalidez planteado deviene inoperante. En principio, señala que al momento de expedir la norma controvertida se cumplieron con todas las formalidades del proceso legislativo, por tal motivo no se transgreden las garantías de audiencia ni de seguridad jurídica, al no estar obligado por ninguna disposición legal a escuchar a los gobernados antes de expedir una norma.
- b. Asimismo, que los requisitos de fundamentación y motivación, tratándose de actos legislativos, se satisfacen cuando actúan dentro del límite de las atribuciones que la Constitución les confiere y cuando las leyes se refieren a relaciones sociales que reclaman ser jurídicamente reguladas.
- c. Señala que la única adición a la norma impugnada fue "*Contraloría Interna*" y "*y de la Contraloría Interna*", por lo que dicho agregado no puede considerarse un nuevo acto legislativo, al no producir un efecto normativo en el texto de la disposición al que pertenece el propio sistema.
- d. Finalmente, puntualiza que la norma impugnada no es transgresora de los derechos humanos a que se refiere la parte accionante, al estimar que es una medida necesaria para los fines que se persiguen.

SEXTO. Informe del Poder Ejecutivo del Estado de Nuevo León. El Poder Ejecutivo del Estado de Nuevo León manifiesta en su informe únicamente que son ciertos los hechos que se le atribuyen consistentes en la promulgación y publicación del Decreto 219, mediante el cual se reformó la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Nuevo León, que entre otros artículos contiene el 81, y señala estar atento a la escuela procedimental y respetar institucionalmente lo que resuelva el Máximo Tribunal Constitucional.

SÉPTIMO. Cierre de instrucción. Una vez recibidos los informes de las autoridades, así como los alegatos de la Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, por auto de once de diciembre de dos mil veinte **se cerró la instrucción** a efecto de elaborar el proyecto de resolución en la presente acción de inconstitucionalidad.

CONSIDERANDO:

PRIMERO. Competencia. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso 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 81, último párrafo, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Nuevo León 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 60² 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 Nuevo León el lunes veinte de enero de dos mil veinte³; por tanto, el plazo para la interposición corrió del martes veintiuno de enero siguiente y feneció el miércoles diecinueve de febrero de dos mil veinte.

Consecuentemente, si la acción de inconstitucionalidad fue presentada el diecinueve de febrero de dos mil veinte en la Oficina de Certificación y Correspondencia de este Alto Tribunal⁴, **resulta claro que fue interpuesta en forma oportuna.**

TERCERO. Legitimación. A continuación, se procede a analizar la legitimación de la 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.⁵

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 Constitucional⁶, 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 María del Rosario Piedra Ibarra, en su carácter de Presidenta 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 siete de noviembre de dos mil diecinueve, para el periodo 2019-2024, el cual se puede consultar en el Portal Ponencias, 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 dicha Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos cuenta con la legitimación necesaria para hacerlo.**

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

² "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".

³ Tal como se desprende de la consulta del Portal Ponencias.

⁴ Consultable en el Portal Ponencias.

⁵ 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.

⁶ 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.

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 Federal⁷.

CUARTO. Causas de Improcedencia. Si bien las autoridades demandadas no hicieron valer, como tal, alguna causal de improcedencia o de sobreseimiento, lo cierto es que el Presidente de la LXXV Legislatura del Congreso del Estado de Nuevo León, al rendir su informe y contraargumentar la posición de la parte impugnante, manifestó, en esencia, que la única adición a la norma impugnada fue "*Contraloría Interna*" y "*y de la Contraloría Interna*", por lo que dicho agregado no puede considerarse un nuevo acto legislativo, al no producir un efecto normativo en el texto de la disposición al que pertenece el propio sistema.

Al respecto, a fin de estar en posibilidad de estudiar lo planteado por la autoridad demandada, resulta necesario dar cuenta de las modificaciones que fueron realizadas a la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Nuevo León por el legislador local, para efectos de verificar si se trata o no de un nuevo acto legislativo⁸.

Texto anterior al reformado mediante decreto de veinte de enero de dos mil veinte (P.O. 16 DE AGOSTO DE 2000).	Texto reformado mediante decreto de reforma publicado en el periódico oficial el veinte de enero de dos mil veinte.
(REFORMADO, P.O. 16 DE AGOSTO DE 2000) Artículo 81.- Para ser titular de la Oficialía Mayor, de la Tesorería o del Centro de Estudios Legislativos del Congreso, se requiere: ... En el caso del titular de la Oficialía Mayor, se requerirá además, ser ciudadano mexicano por nacimiento y no adquirir otra nacionalidad."	(REFORMADO PRIMER PÁRRAFO, P.O. 20 DE ENERO DE 2020) Artículo 81.- Para ser titular de la Oficialía Mayor, Tesorería, <u>Contraloría Interna</u> o Centro de Estudios Legislativos del Congreso, se requiere: ... En los casos del Titular de la Oficialía Mayor <u>y de la Contraloría Interna</u> , se requerirá además, ser ciudadano mexicano por nacimiento y no adquirir otra nacionalidad."

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

⁸ Lo anterior de acuerdo con la jurisprudencia P.J.J. 25/2016, de rubro y texto:

"ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LINEAMIENTOS MÍNIMOS REQUERIDOS PARA CONSIDERAR QUE LA NUEVA NORMA GENERAL IMPUGNADA CONSTITUYE UN NUEVO ACTO LEGISLATIVO. Para considerar que se está en presencia de un nuevo acto legislativo para efectos de su impugnación o sobreseimiento por cesación de efectos en una acción de inconstitucionalidad deben reunirse, al menos, los siguientes dos aspectos: a) Que se haya llevado a cabo un proceso legislativo (criterio formal); y b) Que la modificación normativa sea sustantiva o material. El primer aspecto conlleva el desahogo y agotamiento de las diferentes fases o etapas del procedimiento legislativo: iniciativa, dictamen, discusión, aprobación, promulgación y publicación; mientras que el segundo, consistente en que la modificación jurídica que se actualiza cuando existan verdaderos cambios normativos que modifiquen la trascendencia, el contenido o el alcance del precepto, de este modo una modificación al sentido normativo será un nuevo acto legislativo. Este nuevo entendimiento, pretende que a través de la vía de acción de inconstitucionalidad se controlen cambios normativos reales que afecten la esencia de la institución jurídica que se relaciona con el cambio normativo al que fue sujeto y que deriva precisamente del producto del órgano legislativo, y no sólo cambios de palabras o cuestiones menores propias de la técnica legislativa tales como, por ejemplo, variación en el número de fracción o de párrafo de un artículo, el mero ajuste en la ubicación de los textos, o cambios de nombres de entes, dependencias y organismos. Tampoco bastará una nueva publicación de la norma para que se considere nuevo acto legislativo ni que se reproduzca íntegramente la norma general, pues se insiste en que la modificación debe producir un efecto normativo en el texto de la disposición al que pertenece el propio sistema". Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 35, Octubre de 2016, Tomo I, Página: 65, Registro: 2012802.

Como se desprende de la comparativa anterior, la modificación que sufrió el numeral 81 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Nuevo León, conforme al decreto de reformas publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad el veinte de enero de dos mil veinte, tuvo por efecto ampliar el número de sujetos a los cuales les resulta aplicable la norma, de tal manera que al Contralor Interno del Congreso local, incorporado mediante la reforma impugnada, ahora le es exigible, entre otros requisitos, el de ser ciudadano mexicano por nacimiento y no adquirir otra nacionalidad para detentar dicho cargo público.

En ese sentido, este Tribunal Pleno considera que **es infundado** el planteamiento propuesto por la demandada, pues en reiteradas ocasiones ha sostenido que existe un nuevo acto legislativo cuando se presente una modificación que produce un efecto normativo en el texto de la disposición a la que pertenece el propio sistema.

En el caso, como se advierte, hubo una reforma a la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Nuevo León el veinte de enero de dos mil veinte, que permite considerar a la norma impugnada como un nuevo acto legislativo, independientemente de que no se haya modificado la porción "*ser ciudadano mexicano por nacimiento y no adquirir otra nacionalidad*", pues lo cierto es que se llevó a cabo un proceso legislativo (criterio formal) que culminó con el Decreto número 219 de la Legislatura del Estado y la modificación normativa que se dio fue sustantiva, pues el texto del precepto combatido, antes y después de la reforma, evidencia la inclusión de la figura del Contralor Interno al que se le exigen determinados requisitos para acceder al cargo, entre ellos, el ser mexicano por nacimiento, lo cual constituye un nuevo acto legislativo.

Así, de manera contraria a lo que se alega, es oportuna la promoción de la demanda, puesto que la inclusión de la figura del Contralor Interno constituye un nuevo acto legislativo.

Esta determinación encuentra sustento en la jurisprudencia siguiente:

“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LINEAMIENTOS MÍNIMOS REQUERIDOS PARA CONSIDERAR QUE LA NUEVA NORMA GENERAL IMPUGNADA CONSTITUYE UN NUEVO ACTO LEGISLATIVO.

Para considerar que se está en presencia de un nuevo acto legislativo para efectos de su impugnación o sobreseimiento por cesación de efectos en una acción de inconstitucionalidad deben reunirse, al menos, los siguientes dos aspectos: a) Que se haya llevado a cabo un proceso legislativo (criterio formal); y b) Que la modificación normativa sea sustantiva o material. El primer aspecto conlleva el desahogo y agotamiento de las diferentes fases o etapas del procedimiento legislativo: iniciativa, dictamen, discusión, aprobación, promulgación y publicación; mientras que el segundo, consistente en que la modificación sea sustantiva o material, se actualiza cuando existan verdaderos cambios normativos que modifiquen la trascendencia, el contenido o el alcance del precepto, de este modo una modificación al sentido normativo será un nuevo acto legislativo. Este nuevo entendimiento, pretende que a través de la vía de acción de inconstitucionalidad se controlen cambios normativos reales que afecten la esencia de la institución jurídica que se relacione con el cambio normativo al que fue sujeto y que deriva precisamente del producto del órgano legislativo, y no sólo cambios de palabras o cuestiones menores propias de la técnica legislativa tales como, por ejemplo, variación en el número de fracción o de párrafo de un artículo, el mero ajuste en la ubicación de los textos, o cambios de nombres de entes, dependencias y organismos. Tampoco bastará una nueva publicación de la norma para que se considere nuevo acto legislativo ni que se reproduzca íntegramente la norma general, pues se insiste en que la modificación debe producir un efecto normativo en el texto de la disposición al que pertenece el propio sistema.”⁹

Similar criterio asumió este Tribunal Pleno al resolver la diversa acción de inconstitucionalidad 107/2016, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, resuelta en sesión de veintitrés de enero de dos mil veinte¹⁰.

Consecuentemente, al ser **infundado** el planteamiento aducido por la demandada y no existir algún otro, ni advertir de oficio este Tribunal Pleno causa alguna, procede analizar los conceptos de invalidez propuestos.

⁹ Décima Época. Registro 2012802. Pleno. Jurisprudencia. Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 35, Octubre de 2016, Tomo I. Materia Común. Tesis: P./J. 25/2016 (10a.). Página 65.

¹⁰ Por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo con salvedades, Piña Hernández con salvedades, Ríos Farjat con salvedades, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando cuarto, relativo a la causa de improcedencia.

QUINTO. Estudio de Fondo. La Comisión Nacional de Derechos Humanos solicita que se declare la invalidez del artículo 81, último párrafo, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Nuevo León, publicada en el Periódico Oficial de esa entidad el veinte de enero de dos mil veinte, por dos argumentos torales:

a) Las normas impugnadas vulneran los derechos consagrados en los numerales 1º, 5º, 30, 32 y 35, fracción VI, de la Constitución Federal, así como los artículos 1º, 2 y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 2 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; y 2, 4 y 6 del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales 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, el precepto normativo que se combate es del tenor literal siguiente:

LEY ORGÁNICA DEL PODER LEGISLATIVO DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN

“Artículo 81.- Para ser titular de la Oficialía Mayor, Tesorería, Contraloría Interna o Centro de Estudios Legislativos del Congreso, se requiere:

...

(REFORMADO, P.O. 20 DE ENERO DE 2020)

En los casos del Titular de la Oficialía Mayor y de la Contraloría Interna, se requerirá además, ser ciudadano mexicano por nacimiento y no adquirir otra nacionalidad.”

Con base en el contenido del precepto anterior, para ser titular de la Oficialía Mayor y de la Contraloría Interna del Congreso del Estado, se requiere ser ciudadano mexicano por nacimiento y no adquirir otra nacionalidad, situación que la promovente de la acción de inconstitucionalidad considera violatoria, por un lado, de los principios de igualdad, no discriminación y libertad de trabajo y, por otro lado, 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 dichos cargos el ser mexicano por nacimiento.

El último argumento es **esencialmente fundado**. 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 y tal como lo resolvió al fallar, entre otras, las acciones de inconstitucionalidad 87/2018¹¹, 88/2018¹², 93/2018¹³, 45/2018 y su acumulada 46/2018¹⁴, 111/2019¹⁵, 157/2017¹⁶, 67/2018 y su acumulada 69/2018¹⁷, así como la acción 70/2019¹⁸, llegó a la conclusión de que las legislaturas de los Estados no se encuentran habilitadas para regular supuestos en los que se limite el acceso a cargos públicos a los mexicanos por nacimiento en las

¹¹ En sesión de 7 de enero de 2020, por unanimidad de diez votos en cuanto al sentido de la propuesta, y por mayoría de 6 votos por lo que se refiere a las consideraciones, 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. La señora Ministra Piña Hernández anunció votos aclaratorio y concurrente.

¹² Fallado en sesión de 17 de febrero de 2020, por mayoría de diez votos a favor de la propuesta del proyecto, con voto en contra la Ministra Esquivel Mossa.

¹³ Resuelto en sesión de 21 de abril de 2020, por unanimidad de once votos en cuanto al sentido del proyecto y en cuanto a las consideraciones por mayoría de seis votos.

¹⁴ En sesión de 18 de junio de 2020, se falló tal asunto por unanimidad de once votos a favor del sentido del proyecto y por mayoría de seis votos a favor de las consideraciones relativas a la incompetencia de la legislatura local.

¹⁵ Resuelto en sesión de 21 de julio de 2020, por unanimidad de once votos, a favor del sentido del proyecto y por mayoría de seis votos en cuanto a las consideraciones.

¹⁶ Fallado en sesión del 23 de julio de 2020, por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena apartándose de las consideraciones, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas con reserva de criterio, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat apartándose de las consideraciones, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea en contra de las consideraciones.

¹⁷ En sesión del 30 de julio de 2020 se falló la referida acción por unanimidad de once votos y por mayoría de seis en cuanto a sus consideraciones.

¹⁸ Resuelto en sesión de 14 de enero de 2021, por unanimidad de once votos a favor del sentido del proyecto; el señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena vota en contra de consideraciones, el señor Ministro González Alcántara Carrancá anuncia voto concurrente, la señora Ministra Esquivel Mossa, en contra de consideraciones; el señor Ministro Franco González Salas, con reserva de criterio; el señor Ministro Aguilar Morales, con razones adicionales; la señora Ministra Piña Hernández, en contra de consideraciones y anuncia voto concurrente; la señora Ministra Ríos Farjat, en contra de consideraciones y reserva su derecho a formular voto concurrente; y el señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, en contra de consideraciones y con anuncio de voto concurrente.

entidades federativas, pues, de hacerlo, llevará, indefectiblemente, a declarar la invalidez de las porciones normativas que así lo establezcan.

En efecto, tal como se resolvió en dichas acciones de inconstitucionalidad, particularmente, en las más recientes 111/2019 y 157/2017, este Tribunal Pleno considera que la habilitación constitucional a cargo de la Federación o de los Estados para regular una determinada materia es un presupuesto procesal de la mayor relevancia para cualquier análisis de fondo, pues, de concluirse —como sucede en el caso— que el Congreso del Estado de Nuevo León no se encuentra habilitado para establecer dichas exigencias, se actualizará inmediatamente la invalidez de la disposición impugnada, sin necesidad de analizar si la norma tiene un fin válido, toda vez que 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:

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.*

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 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.

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.

Por otra parte, en el dictamen de la cámara revisora (de 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 hijos de mexicanos por naturalización que nazcan en el extranjero, 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, los 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” y 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”.

Del análisis de la exposición de motivos 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; en tanto que 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 que se relacionan con el fortalecimiento de la identidad y soberanía nacionales deben ser desempeñados por mexicanos por nacimiento, pues *“sus titulares tienen que estar libres de cualquier vínculo jurídico o sumisión a otros países”*.

A partir de entonces, 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, como ya se vio, estableció expresamente diversos cargos públicos que deberán ser ocupados por mexicanos por nacimiento.

Así, considerando que, en relación con dicho mandato constitucional, este Tribunal Pleno en sus diversas integraciones ha construido varias interpretaciones, de las cuales pueden 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.

En ese sentido, este Alto Tribunal arriba a la convicción de que el criterio que debe prevalecer es el relativo a que, si el artículo 32 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos reserva de manera exclusiva al Constituyente Federal la facultad de determinar los cargos públicos en los que su titular deba cumplir con el requisito de ser mexicano por nacimiento, las entidades federativas no pueden establecer en ningún caso ese requisito para acceder a otros cargos distintos a los expresamente señalados en la Constitución Federal.¹⁹

Consecuentemente, **la disposición impugnada resulta inconstitucional**, pues en el último párrafo del artículo 81 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Nuevo León el Congreso del Estado está incorporando el requisito de la nacionalidad mexicana por nacimiento para ser titular de la Oficialía Mayor y de la Contraloría Interna, ambos del Congreso estatal, y como dichos funcionarios no están previstos en el catálogo de puestos públicos para los que la Constitución requiere la nacionalidad mexicana por nacimiento, **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 por haberla emitido una autoridad incompetente.²⁰

Asimismo, tal como se resolvió en la diversa acción de inconstitucionalidad 111/2019²¹, **el estudio antes desarrollado se considera aplicable también a los casos en que se impida a los ciudadanos mexicanos que “adquieran otra nacionalidad”** el acceso a determinados cargos públicos no previstos en el catálogo de puestos para los que la Constitución Federal requiere dicha condición. Ello, porque el segundo párrafo del artículo 32 constitucional otorga al Congreso de la Unión la facultad no sólo de establecer en las leyes que expida las reservas aplicables a los casos en que se requiera ser mexicano por nacimiento, sino también, en conexión con ello, a quienes tengan dicha calidad y no adquieran otra nacionalidad, razón suficiente para también determinar la invalidez del último párrafo del artículo 81 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Nuevo León, en la porción normativa “*no adquirir otra nacionalidad*”.

Sin que obste a lo anterior que de la demanda —en particular, en su apartado III, relativo a la “*Norma general cuya invalidez se reclama y el medio oficial en que se publicó*”— se advierta que la parte actora reclamó el artículo 81, último párrafo, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Nuevo León, publicada en el Periódico Oficial de esa entidad el veinte de enero de dos mil veinte, únicamente en lo tocante al requisito de ser “mexicano por nacimiento”, la cual establece:

“Artículo 81.- Para ser titular de la Oficialía Mayor, Tesorería, Contraloría Interna o Centro de Estudios Legislativos del Congreso, se requiere:

...

En los casos del Titular de la Oficialía Mayor y de la Contraloría Interna, se requerirá además, ser ciudadano mexicano por nacimiento”.

No obstante, de la lectura integral del escrito de demanda, se advierte que en diversas partes, así como en el apartado “*B. Origen nacional como una categoría sospechosa protegida por el artículo 1° constitucional*” y en el identificado como “*C. Reserva exclusiva de cargos públicos para mexicanos por nacimiento*”, de los conceptos de invalidez²², la Comisión Nacional de los Derechos Humanos también impugna la parte relativa a

¹⁹ 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.

²⁰ Idéntico criterio sustentó este Tribunal Pleno en las acciones de inconstitucionalidad ya señaladas y, además, con anterioridad en las diversas 59/2018, 4/2019 y 40/2019, resueltas, respectivamente, en sesiones de siete y veintisiete de enero de dos mil veinte, en las que se analizó el mismo tema de constitucionalidad.

²¹ Específicamente en su párrafo 69, resuelto en sesión de 21 de julio de 2020, por unanimidad de once votos a favor del sentido del proyecto y por mayoría de seis votos en cuanto a las consideraciones.

²² Fojas 14 y 23 del escrito de demanda.

“no adquirir otra nacionalidad”, señalando, sustancialmente, que el legislador local, además, carece de competencia para establecer tales requisitos, por lo que la norma impugnada no solo es contraria al derecho de igualdad y no discriminación, sino que, adicionalmente, el Congreso local carece de atribuciones para establecer el requisito referido.

De ahí que, tal como se resolvió en la acción de inconstitucionalidad ya citada (111/2019²³), en cuyo asunto se hicieron valer argumentos muy similares a los contenidos en la presente acción, la conclusión a la que aquí se arriba debe considerarse igualmente aplicable a los casos en que se impida a los ciudadanos mexicanos que “adquieran otra nacionalidad” el acceso a determinados cargos públicos no previstos en el catálogo de puestos para los que la Constitución Federal requiere dicha condición.

Al ser fundado el concepto de impugnación en estudio, **lo procedente es declarar la invalidez de la porción normativa “por nacimiento y no adquirir otra nacionalidad”**, contenida en el último párrafo del artículo 81 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Nuevo León, por carecer el Estado de competencia para establecer esos requisitos.

SEXTO. Efectos. La invalidez del artículo 81, párrafo último, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Nuevo León, en la porción normativa que dice “por nacimiento y no adquirir otra nacionalidad”, surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso del Estado de Nuevo León, de conformidad con los artículos 41, fracción IV, y 73 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 Constitucional²⁴, los cuales señalan:

“ARTICULO 41. Las sentencias deberán contener:

(...)

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

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

Por lo expuesto y fundado, se

RESUELVE:

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

SEGUNDO. Se **declara la invalidez** del artículo 81, párrafo último, en su porción normativa “por nacimiento y no adquirir otra nacionalidad”, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Nuevo León, reformado mediante el Decreto Núm. 219, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veinte de enero de dos mil veinte, la cual surtirá sus efectos a partir de la notificación de estos puntos resolutive al Congreso del Estado de Nuevo León, por las razones señaladas en los considerandos quinto y sexto de esta decisión.

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

²³ Se aprobó por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena apartándose de las consideraciones, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa en contra de las consideraciones, Franco González Salas con reserva de criterio, Aguilar Morales con precisiones y consideraciones adicionales, Pardo Rebollo, Piña Hernández en contra de las consideraciones, Ríos Farjat en contra de las consideraciones, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea en contra de las consideraciones, respecto del considerando octavo, relativo al estudio de fondo del tema 2, denominado “Exclusión de cargos públicos de quienes no son ciudadanos por nacimiento o de los mexicanos que cuentan con otra nacionalidad”, consistente en declarar la invalidez, en suplencia de la deficiencia de la queja, de los artículos 74, fracción I, en su porción normativa “por nacimiento”, 75, fracción I, en su porción normativa “por nacimiento”, 85, apartado A, fracción I, en sus porciones normativas “por nacimiento” y “sin tener otra nacionalidad”, y 86, apartado A, fracción I, en su porción normativa “por nacimiento”, de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Quintana Roo, expedida mediante Decreto Número 357, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el trece de septiembre de dos mil diecinueve. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa y Ríos Farjat anunciaron sendos votos concurrentes. El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunció voto concurrente conjunto con la señora Ministra Piña Hernández. El señor Ministro Franco González Salas reservó su derecho de formular voto concurrente.

²⁴ Sin que sea el caso de hacer extensiva la invalidez a las normas relacionadas con el precepto declarado inconstitucional, en tanto en la ley impugnada no existe algún otro precepto relacionado con él.

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 once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los considerandos primero, segundo y tercero relativos, respectivamente, a la competencia, a la oportunidad y a la legitimación.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa separándose del criterio del cambio normativo, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo separándose del criterio del cambio normativo, Piña Hernández apartándose del criterio del cambio normativo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando cuarto, relativo a las causas de improcedencia.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena apartándose de las consideraciones, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas con reserva de criterio, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández en contra de las consideraciones, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea en contra de las consideraciones, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez del artículo 81, párrafo último, en su porción normativa "por nacimiento y no adquirir otra nacionalidad", de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Nuevo León, reformado mediante el Decreto Núm. 219, publicado en el periódico oficial de dicha entidad federativa el veinte de enero de dos mil veinte. Las señoras Ministras y los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Piña Hernández, Ríos Farjat y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunciaron sendos votos concurrentes. El señor Ministro Pardo Rebolledo reservó su derecho de formular voto concurrente.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando sexto, relativo a los efectos, consistente en determinar que la declaratoria de invalidez decretada en este fallo surta sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Nuevo León.

En relación con el punto resolutivo tercero:

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

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

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

Ministro Presidente, **Arturo Zaldívar Lelo de Larrea**.- Firmado electrónicamente.- Ministro Ponente, **José Fernando Franco González Salas**.- Firmado electrónicamente.- 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 diecinueve fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente de la sentencia emitida en la acción de inconstitucionalidad 113/2020, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, dictada por el Tribunal Pleno en su sesión del veintidós de abril de dos mil veintiuno. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a diez de agosto de dos mil veintiuno.- Rúbrica.

VOTO CONCURRENTENTE**QUE FORMULA EL MINISTRO JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 113/2020.****I.- Antecedentes.**

En sesión pública de veintidós de abril de dos mil veintiuno, el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió, por unanimidad de votos, la acción de inconstitucionalidad 113/2020, en la que determinó la invalidez del **artículo 81, párrafo último, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Nuevo León**, en la porción normativa que dice **“por nacimiento y no adquirir otra nacionalidad”**, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veinte de enero de dos mil veinte.

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.

En ese sentido, este Alto Tribunal arribó a la convicción de que el criterio que debe prevalecer es el relativo a que, si el artículo 32 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos reserva de manera exclusiva al Constituyente Federal la facultad de determinar los cargos públicos en los que su titular deba cumplir con el requisito de ser mexicano por nacimiento, las entidades federativas no pueden establecer en ningún caso ese requisito para acceder a otros cargos distintos a los expresamente señalados en la Constitución Federal.

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 descansa 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 32¹ 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, en el caso concreto de normas emitidas por los Congresos locales, resulta necesario, a mi juicio, acudir a una interpretación sistemática de los artículos 32 y 116 constitucionales, ya que me parece suficiente para arribar a la invalidez de la norma impugnada, por incompetencia del Congreso local, la lectura estricta de dichos preceptos.

Así de la lectura del artículo 32 constitucional se desprende que este, 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.

Además, el artículo 116 constitucional fortalece lo anterior, 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 la condición de *“ser mexicano por nacimiento”*.

En suma, para arribar a la invalidez de la norma impugnada, considero importante tomar en cuenta no sólo el artículo 32 constitucional, sino también el diverso numeral 116 de la Carta Magna.

Ministro **Jorge Mario Pardo Rebolledo**.- Firmado electrónicamente.- 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 dos fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el voto concurrente firmado electrónicamente formulado por el señor Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, en relación con la sentencia del veintidós de abril de dos mil veintiuno, dictada por el Pleno de este Alto Tribunal en la acción de inconstitucionalidad 113/2020. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a diez de agosto de dos mil veintiuno.- Rúbrica.

¹ **Artículo 32.** La Ley regulará el ejercicio de los derechos que la legislación mexicana otorga a los mexicanos que posean otra nacionalidad y establecerá normas para evitar conflictos por doble nacionalidad.

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

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

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

Los mexicanos serán preferidos a los extranjeros en igualdad de circunstancias, para toda clase de concesiones y para todos los empleos, cargos o comisiones de gobierno en que no sea indispensable la calidad de ciudadano.

VOTO CONCURRENTE QUE FORMULA EL MINISTRO JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 113/2020, RESUELTA EN SESIÓN PÚBLICA DEL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CELEBRADA A DISTANCIA EL VEINTIDÓS DE ABRIL DE DOS MIL VEINTIUNO.

En la acción de inconstitucionalidad citada al rubro, el Tribunal Pleno declaró la inconstitucionalidad de la porción normativa “por nacimiento y no adquirir otra nacionalidad” contenida en el último párrafo del artículo 81 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Nuevo León, publicada en el Periódico Oficial de esa entidad el veinte de enero de dos mil veinte, por cuanto establece que para ser titular de la Oficialía Mayor y de la Contraloría Interna del Congreso del Estado, se requiere ser ciudadano mexicano por nacimiento y no adquirir otra nacionalidad.

Para arribar a tal conclusión, el Tribunal Pleno partió de las consideraciones en que se basaron, entre otras, las acciones de inconstitucionalidad 87/2018¹, 88/2018², 93/2018³, 45/2018 y su acumulada 46/2018⁴, 111/2019⁵, 157/2017⁶, 67/2018 y su acumulada 69/2018⁷, así como la acción 70/2019⁸, en las que se llegó a la conclusión de que las legislaturas de los Estados 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, 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.

Esto es, consideró 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.

Así, 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 y no adquirir otra nacionalidad para ocupar cargos públicos, pues derivado de la interpretación sistemática del artículo 1°

¹ En sesión de 7 de enero de 2020, por unanimidad de diez votos en cuanto al sentido de la propuesta, y por mayoría de 6 votos por lo que se refiere a las consideraciones, 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. La señora Ministra Piña Hernández anunció votos aclaratorio y concurrente.

² Fallado en sesión de 17 de febrero de 2020, por mayoría de diez votos a favor de la propuesta del proyecto, con voto en contra la Ministra Esquivel Mossa.

³ Resuelto en sesión de 21 de abril de 2020, por unanimidad de once votos en cuanto al sentido del proyecto y en cuanto a las consideraciones por mayoría de seis votos.

⁴ En sesión de 18 de junio de 2020, se falló tal asunto por unanimidad de once votos a favor del sentido del proyecto y por mayoría de seis votos a favor de las consideraciones relativas a la incompetencia de la legislatura local.

⁵ Resuelto en sesión de 21 de julio de 2020, por unanimidad de once votos, a favor del sentido del proyecto y por mayoría de seis votos en cuanto a las consideraciones.

⁶ Fallado en sesión del 23 de julio de 2020, por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena apartándose de las consideraciones, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas con reserva de criterio, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat apartándose de las consideraciones, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea en contra de las consideraciones.

⁷ En sesión del 30 de julio de 2020 se falló la referida acción por unanimidad de once votos y por mayoría de seis en cuanto a sus consideraciones.

⁸ Resuelto en sesión de 14 de enero de 2021, por unanimidad de once votos a favor del sentido del proyecto; el señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena vota en contra de consideraciones, el señor Ministro González Alcántara Carrancá anuncia voto concurrente, la señora Ministra Esquivel Mossa, en contra de consideraciones; el señor Ministro Franco González Salas, con reserva de criterio; el señor Ministro Aguilar Morales, con razones adicionales; la señora Ministra Piña Hernández, en contra de consideraciones y anuncia voto concurrente; la señora Ministra Ríos Farjat, en contra de consideraciones y reserva su derecho a formular voto concurrente; y el señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, en contra de consideraciones y con anuncio de voto concurrente.

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.

En efecto, se sustentó 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, por lo que la facultad de determinar los cargos públicos en los que su titular deba cumplir con el requisito de ser mexicano por nacimiento y no adquirir otra nacionalidad, no corresponde a las entidades federativas, por lo que éstas no pueden, en ningún caso, establecer esos requisitos para acceder a otros cargos distintos a los que emanan por mandando de la Constitución Federal.

Dicha razón llevó a este Tribunal Pleno a declarar la inconstitucionalidad de la norma impugnada, al considerar que el Congreso del Estado de Nuevo León en el artículo 81 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado, en la porción normativa “por nacimiento y no adquirir otra nacionalidad”, incorpora el requisito de la nacionalidad mexicana para ocupar los cargos de titular de la Oficialía Mayor y de la Contraloría Interna del Congreso del Estado y como dichos funcionarios no están previstos en el catálogo de puestos públicos para los que la Constitución o las leyes federales requieren la nacionalidad mexicana por nacimiento, las disposiciones que establecen dicha exigencia para ejercerlo resultan inconstitucionales, 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.

Ahora bien, 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 diversas sesiones públicas, particularmente, en las más recientes, como lo son las acciones de inconstitucionalidad 111/2019 y 157/2017 (las cuales sirvieron de sustento al presente asunto), señalé que me sumaría, reservando mi criterio, a la posición de los Ministros que sostuvieron que hay que privilegiar la interpretación sistemática de la Constitución entre el artículo 32 y el diverso numeral 1º, 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.

En ese sentido, el presente voto concurrente tiene como propósito reiterar la postura que externé al votar las acciones de inconstitucionalidad 22/2011⁹, en la que formulé voto particular, el cual, a su vez, reiteró mi postura en las diversas acciones 48/2009¹⁰, 20/2011¹¹ y 31/2011¹² –en su parte conducente–.

⁹ Fallada el treinta y uno de enero de dos mil trece. Promovida por la Procuradora General de la República, en contra del artículo 99, Apartado A, fracción I, de la Ley de Seguridad Pública del Estado de Campeche. En dicha resolución, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación declaró la invalidez del citado precepto por considerarlo violatorio de lo dispuesto por el artículo 1º de la Constitución Federal, al establecer como requisito la nacionalidad mexicana por nacimiento sin ostentar otra nacionalidad para ingresar y permanecer en las instituciones policiales del Estado de Campeche.

¹⁰ Fallada el catorce de abril de dos mil once. 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.

Lo anterior, en virtud de que considero 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 numeral 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.

Es decir, 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 la norma impugnada, 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 diverso numeral 1º de la Carta Magna.

Conforme a lo antes señalado explico mi voto en asuntos como el que ahora se refiere, con el carácter de “reserva de criterio” en términos de lo que expresa y justifica el presente voto concurrente.

ATENTAMENTE

Ministro **José Fernando Franco González Salas**.- Firmado electrónicamente.- Secretario General de Acuerdos, **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 voto concurrente firmado electrónicamente formulado por el señor Ministro José Fernando Franco González Salas, en relación con la sentencia del veintidós de abril de dos mil veintiuno, dictada por el Pleno de este Alto Tribunal en la acción de inconstitucionalidad 113/2020. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a diez de agosto de dos mil veintiuno.- Rúbrica.

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.

¹¹ Fallada el nueve de enero de dos mil doce. 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.

¹² 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.

VOTO CONCURRENTENTE QUE FORMULA EL MINISTRO ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 113/2020, PROMOVIDA POR LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS.

En sesión pública celebrada el veintidós de abril de dos mil veintiuno el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad 113/2020, en la que se declaró la invalidez del artículo 81, párrafo último, en su porción normativa: “por nacimiento y no adquirir otra nacionalidad” de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Nuevo León¹, norma que establecía como requisitos para ser titular de la Oficialía Mayor y de la Contraloría Interna del Congreso del Estado de Nuevo León ser mexicano por nacimiento y no adquirir otra nacionalidad.

Tal como se resolvió en las diversas acciones de inconstitucionalidad 87/2018², 88/2018³, 93/2018⁴, 45/2018 y su acumulada 46/2018⁵, 111/2019⁶, así como la acción 67/2018 y su acumulada 69/2018⁷, 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 Constitución⁸. Además, se precisó que esa decisión no implica adelantar un pronunciamiento mayoritario respecto de la eventual facultad del Congreso de la Unión para regular en esta materia⁹.

Asimismo, la sentencia concluye que, tal como se resolvió en la diversa acción de inconstitucionalidad 111/2019, el estudio desarrollado es aplicable también a los casos en los que se impida a los ciudadanos mexicanos que “adquieran otra nacionalidad” el acceso a determinados cargos no previstos en la Constitución General. Ello, pues el segundo párrafo del artículo 32 constitucional otorga al Congreso de la Unión la facultad no sólo de establecer, en las leyes que expida, las reservas aplicables a los casos en que se requiera ser mexicano por nacimiento, sino también, en conexión con ello, a quienes tengan dicha calidad y no adquieran otra nacionalidad.

Sostengo el presente voto, pues, aunque estuve de acuerdo con el sentido de la resolución, lo hice por consideraciones diferentes tanto respecto al requisito de *nacionalidad por nacimiento* como el de *doble nacionalidad*, las cuales expongo 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)

¹ **Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Nuevo León**

Artículo 81.- Para ser titular de la Oficialía Mayor, Tesorería, Contraloría Interna o Centro de Estudios Legislativos del Congreso, se requiere: [...]

En los casos del Titular de la Oficialía Mayor y de la Contraloría Interna, se requerirá además, ser ciudadano mexicano **por nacimiento** y no adquirir otra nacionalidad.

² Resuelta en sesión de siete de enero de dos mil veinte, por unanimidad de diez votos en cuanto al sentido de la propuesta, y por mayoría de 6 votos por lo que se refiere a las consideraciones, 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. La señora Ministra Piña Hernández anunció votos aclaratorio y concurrente.

³ Fallado en sesión de diecisiete de febrero de dos mil veinte, por mayoría de diez votos a favor de la propuesta del proyecto, con voto en contra la Ministra Esquivel Mossa.

⁴ Resuelto en sesión de veintiuno de abril de dos mil veinte, por unanimidad de once votos en cuanto al sentido del proyecto y en cuanto a las consideraciones por mayoría de seis votos.

⁵ En sesión de dieciocho de junio de dos mil veinte, se falló tal asunto por unanimidad de once votos a favor del sentido del proyecto y por mayoría de seis votos a favor de las consideraciones relativas a la incompetencia de la legislatura local.

⁶ Resuelto en sesión de veintiuno de julio de dos mil veinte, por unanimidad de once votos, a favor del sentido del proyecto y por mayoría de seis votos en cuanto a las consideraciones.

⁷ En sesión del treinta de julio de dos mil veinte se falló la referida acción por unanimidad de once votos y por mayoría de seis en cuanto a sus consideraciones.

⁸ Cfr. Páginas 18 y 19 de la sentencia.

⁹ Cfr. pie de página 19 de la sentencia.

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 48/2009**¹⁰—, 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*¹¹.

Posteriormente, en las **acciones de inconstitucionalidad 31/2011**¹², **22/2011**¹³, **20/2012**¹⁴ y **40/2012**¹⁵, 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.**

Por esa razón, respetuosamente, también difiero de la sentencia en lo relativo al tema de la doble nacionalidad, precisamente en cuanto sostiene que *el artículo 32 constitucional otorga al Congreso de la Unión la facultad no solo de establecer en las leyes que expida las reservas aplicables a los casos en que se requiera ser mexicano por nacimiento, sino también, en conexión con ello, a quienes tengan dicha calidad y no adquieran otra nacionalidad*¹⁶, razón en la que fundamenta la declaratoria de invalidez del requisito de no

¹⁰ 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.

¹¹ 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.

¹² 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.

¹³ 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.

¹⁴ 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.

¹⁵ 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.

¹⁶ *Cfr.* Página 29 de la sentencia.

adquirir otra nacionalidad. Ello, pues, en mi opinión, la regulación constitucional del requisito de elegibilidad consistente en la nacionalidad por nacimiento es diferente al de la doble nacionalidad, por lo que no se pueden emplear las mismas razones indistintamente para invalidar normas locales que prevean ambos requisitos.

Desde mi perspectiva, la interpretación más coherente del artículo 32 constitucional con el principio de igualdad y no discriminación consiste en que, por una parte, 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; y, por otra parte, solo otorga libertad de configuración al Congreso de la Unión para prever lo relativo a la doble nacionalidad.

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**¹⁷. 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*.

Así, si los artículos 1° de la Constitución¹⁸ y 1.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos¹⁹ prohíben la discriminación por origen nacional, y el diverso numeral 23.1 inciso c), de dicha Convención²⁰ 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 al Congreso para establecer discriminaciones por nacionalidad para ejercer ciertos cargos, sino para que prevea lo relativo a la doble nacionalidad. 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; así como que las legislaturas estatales carecen de facultades para regular aspectos relacionados con la doble nacionalidad y, por ende, no pueden establecer dicho criterio como requisito de elegibilidad.

En ese orden de ideas, aunque voté a favor de la invalidez del artículo 81, párrafo último, en su porción normativa *“por nacimiento y no adquirir otra nacionalidad”*, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Nuevo León, 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; además, porque el único ente facultado constitucionalmente para regular lo relativo a la doble nacionalidad es el Congreso de la Unión, por lo que las legislaturas estatales no están facultadas para establecer como requisito de elegibilidad el no tener otra nacionalidad.

Ministro Presidente, **Arturo Zaldívar Lelo de Larrea**.- Firmado electrónicamente.- Secretario General de Acuerdos, **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 cinco fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el voto concurrente firmado electrónicamente formulado por el señor Ministro Presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, en relación con la sentencia del veintidós de abril de dos mil veintiuno, dictada por el Pleno de este Alto Tribunal en la acción de inconstitucionalidad 113/2020. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a diez de agosto de dos mil veintiuno.- Rúbrica.

¹⁷ Así lo sostuve durante la discusión de la acción de inconstitucionalidad 20/2012.

¹⁸ **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

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.

¹⁹ **Convención Americana sobre Derechos Humanos**

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.

²⁰ **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.

VOTO CONCURRENTENTE QUE FORMULA LA MINISTRA ANA MARGARITA RÍOS FARJAT EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 113/2020

El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la sesión celebrada el veintidós de abril de dos mil veintiuno, resolvió la acción de inconstitucionalidad citada al rubro, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, respecto del artículo 81, último párrafo, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Nuevo León, en la porción normativa que dice “*por nacimiento y no adquirir otra nacionalidad*”, al considerarla violatoria de los derechos de igualdad, no discriminación y libertad de trabajo, así como de la facultad exclusiva del Congreso de la Unión para legislar en la materia.

El artículo impugnado disponía, en la parte que nos ocupa, lo siguiente:

Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Nuevo León

Artículo 81.- *Para ser titular de la Oficialía Mayor, Tesorería, Contraloría Interna o Centro de Estudios Legislativos del Congreso, se requiere:*

I a IV [...];

*En los casos del Titular de la Oficialía Mayor y de la Contraloría Interna, se requerirá además, ser ciudadano mexicano **por nacimiento y no adquirir otra nacionalidad.***

El Pleno, por unanimidad de votos, determinó declarar la invalidez de la porción normativa impugnada¹; sin embargo, la mayoría consideró, en los términos establecidos al resolver las acciones de inconstitucionalidad 87/2018, 111/2019 y 67/2018 y su acumulada 69/2018², que tal invalidez deriva de que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, conforme a sus artículos 1° y 32, es claro en establecer que los congresos locales no tienen competencia para legislar en materia de nacionalidad y, por ende, no están facultados para exigir como requisito ser mexicano “*por nacimiento y no adquirir otra nacionalidad*” para ocupar cargos públicos en su entidad.

Si bien coincidí en la declaratoria de invalidez, 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 porción normativa impugnada a la luz del derecho humano a la igualdad, que evidentemente resultaba transgredido en este caso.

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

¹. Unanimidad de 11 votos a favor del sentido del proyecto; el Ministro Gutiérrez Ortiz Mena, en contra de consideraciones y anuncia voto concurrente; el Ministro Pardo Rebolledo reserva su derecho a formular un voto concurrente; la Ministra Piña Hernández, en contra de consideraciones y anuncia voto concurrente; la suscrita anuncia voto concurrente; y el Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, en contra de consideraciones y con anuncio de voto concurrente.

² **A.I. 87/2018.** Bajo la ponencia del Ministro Franco González Salas, resuelta en sesión de 7 de enero de 2020 por unanimidad de 10 votos. El Ministro Franco González Salas votó con reservas respecto al resolutivo segundo, la suscrita votó en contra de las consideraciones y el Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea votó por la invalidez, pero por tratarse de una distinción indisponible para las leyes federales o locales.

A.I. 111/2019. Bajo la ponencia del Ministro Pardo Rebolledo, resuelta en sesión de 21 de julio de 2020, por unanimidad de 11 votos. El Ministro Gutiérrez Ortiz Mena apartándose de las consideraciones, el Ministro González Alcántara Carrancá y la Ministra Esquivel Mossa en contra de las consideraciones, el Ministro Franco González Salas con reserva de criterio, el Ministro Aguilar Morales con precisiones y consideraciones adicionales, el Ministro Pardo Rebolledo y la Ministra Piña Hernández en contra de las consideraciones, la suscrita en contra de consideraciones, el Ministro Laynez Potisek, el Ministro Pérez Dayán y el Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea en contra de las consideraciones.

A.I. 67/2018 y su acumulada 69/2018. Bajo la ponencia del Ministro Franco González Salas, resuelta en sesión del 30 de julio de 2020 por unanimidad de 11 votos. La Ministra Esquivel Mossa, en contra de consideraciones y anuncia voto concurrente; el Ministro Franco González Salas anuncia voto concurrente; el Ministro Aguilar Morales, con consideración adicional; el Ministro Pardo Rebolledo reserva su derecho a formular voto concurrente; la Ministra Piña Hernández, en contra de consideraciones y anuncia voto concurrente; la suscrita en contra de consideraciones y anuncia voto concurrente; el Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, en contra de consideraciones y anuncia voto concurrente.

1. ¿El Congreso de Nuevo León 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 Nuevo León al *restringir* el acceso a un cargo público de dicha entidad respecto a quienes fueran mexicanos por nacimiento y no adquirieran otra nacionalidad.

2. ¿El artículo 32 Constitucional crea un catálogo absoluto y exclusivo de cargos que entrañen la mexicanidad por nacimiento y no adquirir otra nacionalidad?

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 mexicanas³, etcétera.

Lo anterior no significa, ni ha significado históricamente, que tales sean los únicos cargos públicos que estén amparados por el artículo 32 antes transcrito, ya que únicamente 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 sólo 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 y que no adquieran otra nacionalidad”, como el de gobernador, diputado, fiscal general, integrante de ayuntamiento, magistrado de tribunal local, etcétera.

³ Artículos 82, 91, 55, 58, 95, 102, 79, 116, 28, 6, 99, 100 y 32 Constitucionales.

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 y no adquirir otra nacionalidad”.

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 40⁴ y 41⁵ 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 México⁶; 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 Nuevo León no está legislando en materia de nacionalidad**, sino **condicionando un cargo al requisito de mexicanidad por nacimiento y a no adquirir otra nacionalidad**, lo cual consiste en categorizar o definir el perfil para ocupar el puesto de Contraloría Interna del Congreso local, conforme a requisitos que considera deseables según su visión de las necesidades de su entidad.

Por tanto, si la reserva de legislar los requisitos de “mexicanidad por nacimiento y de no adquirir otra nacionalidad” 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.

⁴ **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.

⁵ **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. (...).

⁶ **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.

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 y de no adquirir otra nacionalidad en el caso concreto

Por todo lo anteriormente expuesto, considero que el Congreso del Estado de Nuevo León sí tenía competencia para regular supuestos en los que se limite el acceso a cargos públicos a los mexicanos por nacimiento y que no adquieran otra nacionalidad.

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 de la mexicanidad por nacimiento y de no adquirir otra nacionalidad para ocupar el puesto de titular de la Contraloría Interna del Congreso local.

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 del Poder Legislativo del Estado de Nuevo León. 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 método⁷.

Es posible que estemos ante un tema —exigir la mexicanidad por nacimiento y que no se adquiera otra nacionalidad para diversos cargos— que muy rara vez (si acaso) las legislaturas locales lograrían justificar respecto a por qué necesitan ese requisito 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.

Ministra **Ana Margarita Ríos Farjat**.- Firmado electrónicamente.- Secretario General de Acuerdos, **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 voto concurrente firmado electrónicamente formulado por la señora Ministra Ana Margarita Ríos Farjat, en relación con la sentencia del veintidós de abril de dos mil veintiuno, dictada por el Pleno de este Alto Tribunal en la acción de inconstitucionalidad 113/2020. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a diez de agosto de dos mil veintiuno.- Rúbrica.

⁷ "IGUALDAD. CASOS EN LOS QUE EL JUEZ CONSTITUCIONAL DEBE HACER UN ESCRUTINIO ERICTO DE LAS CLASIFICACIONES LEGISLATIVAS (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 1o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS)". Jurisprudencia 1a./J. 37/2008, emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo XXVII, abril de 2008, página 175. Votación: Este criterio derivó del amparo directo en revisión 988/2004 de 29 de septiembre de 2004, el cual se resolvió por unanimidad de cuatro votos. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretaria: Rosalba Rodríguez Mireles. Criterio que fue reiterado posteriormente en los amparos en revisión 459/2006, 846/2006, 312/2007 y 514/2007.