

## 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 88/2018, así como los Votos Particular y Concurrente del señor Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá y Concurrentes de la señora Ministra Ana Margarita Ríos Farjat y de los señores Ministros José Fernando Franco González Salas 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 88/2018.**  
**PROMOVENTE: COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS.**

**PONENTE: MINISTRO LUIS MARÍA AGUILAR MORALES.**

**SECRETARIO: OLIVER CHAIM CAMACHO.**

Ciudad de México. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al día diecisiete de febrero dos mil veinte.

**VISTOS;** para resolver los autos de la acción de inconstitucionalidad promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos; y,

#### RESULTANDO:

1. **PRIMERO. Presentación.** Por escrito presentado en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia, el veintidós de octubre de dos mil dieciocho, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, promovió acción de inconstitucionalidad en contra del Congreso del Estado de México y del Gobernador de ese Estado, demandando la invalidez de los artículos 109, último párrafo, 139, tercer párrafo, 208, fracción I y 260, fracción I, los últimos dos exclusivamente en la porción normativa “*por nacimiento*”, todos de la Ley de Seguridad del Estado de México, publicada en la Gaceta del Gobierno de la entidad, mediante Decreto Número 328, de veinte de septiembre de dos mil dieciocho.

2. **Autoridades emisora y promulgadora:** Congreso del Estado de México y Gobernador del Estado de México.

3. **Texto de las normas cuya invalidez se reclama:**

**“Artículo 109 (...)**

*Los resultados de los procesos de evaluación y los expedientes integrados al efecto, serán confidenciales, salvo en aquellos casos en que deban presentarse en procedimientos administrativos o judiciales y se mantendrán en reserva en los términos de las disposiciones jurídicas aplicables.*

**“Artículo 139 (...)**

*La información contenida en los protocolos de actuación policial será considerada como información confidencial, por lo que queda prohibida su difusión o publicación por cualquier medio.*

**Artículo 208.** *El Titular de la Unidad de Asuntos Internos será designado y removido libremente por la o el Titular del Ejecutivo Estatal, a propuesta del Secretario. Para ser Titular de la Unidad de Asuntos Internos, se requiere:*

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

*(...)*

**Artículo 260.** *Para ser Rector de la Universidad, se requiere: I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento en pleno ejercicio de sus derechos civiles y políticos;*

*(...)*

Señaló como preceptos violados, los siguientes:

- Artículos 1, 5, 6, 32 y 35 fracción VI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Artículos 19, 25 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.
- Artículos 13 y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

- Artículos 5 y 6 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

- Artículos 2 y 3 inciso c), del Convenio 111 de la Organización Internacional del Trabajo, relativo a la Discriminación en Materia de Empleo y Ocupación.

4. **SEGUNDO. Conceptos de invalidez.** Se formularon como conceptos de invalidez los que en lo conducente se transcriben:

*“PRIMERO. Los artículos 109, último párrafo y 139, tercer párrafo, de la Ley de Seguridad del Estado de México, prevén una reserva genérica, previa e indeterminada respecto de los resultados de los procesos de evaluación y sus expedientes de los controles de confianza que se realizan a los integrantes de instituciones de seguridad pública, así como de la información contenida en los protocolos de actuación policial, que no obedece al interés público ni a la seguridad nacional, vulnerando el derecho de acceso a la información y el principio de máxima publicidad consagrados en los artículo 6° de la Constitución Federal, 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.*

*El derecho humano de acceso a la información reconocido en el artículo 6° de la Norma Fundamental, se rige por los principios y bases contenidos en el propio precepto Constitucional, mismo que contempla la obligación del Estado de garantizar ese derecho a las personas para acceder, buscar, obtener y difundir libremente la información pública en cualquiera de sus manifestaciones, a saber: oral, escrita o por medios electrónicos e informáticos; constituyendo así una herramienta esencial para materializar el principio de transparencia en la gestión pública y mejorar la vida democrática de nuestro país.*

*En ese sentido, considerando que uno de los principios que rigen el derecho de acceso a la información es el de máxima publicidad y que únicamente admite como excepciones las señaladas en el propio texto constitucional; es decir, sólo podrá considerarse como reservada temporalmente, conforme a lo establecido en la fracción I, del apartado A del numeral en cita, por razones de interés público y seguridad nacional, en los términos que fijen las leyes.*

*De este modo, podemos afirmar que la Constitución permite la restricción del derecho a la información pública, al estipular la posibilidad de reservar el acceso a la misma, no obstante, dicha restricción, conforme al mismo texto fundamental, solo podrá realizarse bajo las premisas siguientes:*

1. Debe realizarse por tiempo determinado.
2. Por razones de interés público o de seguridad nacional.
3. En los términos que fijen las leyes.

*Respecto a la premisa señalada con el número 3, es necesario aclarar que el término “las leyes” a que hace referencia, conforme a la fracción VIII, del apartado A, artículo 6° del mismo texto constitucional, es la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública. En este sentido, la información que se considerará reservada o confidencial, sólo puede ser establecida por la ley que al efecto emitió el Congreso de la Unión, donde se establecieron las bases, principios generales y procedimientos del ejercicio del derecho de acceso a la información<sup>1</sup>.*

*Tomando en consideración estos parámetros en materia de transparencia y acceso a la información, ahora se expondrán los motivos por los que se estima que los artículos 109, último párrafo y 139, tercer párrafo, de la Ley de Seguridad del Estado de México, contemplan una reserva previa y genérica de la información que vulnera el derecho de acceso a la información y contradice el principio de máxima publicidad.*

*Las normas impugnadas disponen, respectivamente, que los resultados de los procesos de evaluación y los expedientes integrados con motivo de las evaluaciones de control de confianza serán confidenciales, salvo en aquellos casos en donde deban presentarse en procedimientos administrativos o judiciales así como que la información contenida en los protocolos de actuación policial se considera como información confidencial, por lo tanto queda prohibida su difusión o publicación por cualquier medio.*

<sup>1</sup> “Artículo 6. (...) A. (...)”

*VIII. El organismo autónomo previsto en esta fracción, se regirá por la ley en materia de transparencia y acceso a la información pública y protección de datos personales en posesión de sujetos obligados, en los términos que establezca la ley general que emita el Congreso de la Unión para establecer las bases, principios generales y procedimientos del ejercicio de este derecho. (...) La ley establecerá aquella información que se considere reservada o confidencial. (...)”*

Es decir, los artículos impugnados califican de forma previa a cualquier solicitud como confidencial la siguiente información:

- a) Resultados de los procesos de evaluación de control de confianza.
- b) Protocolos de actuación policial.

Lo anterior se verifica de la literalidad de los artículos impugnados, los cuales establecen que:

Artículo 109. (...)

Los resultados de los procesos de evaluación y los expedientes integrados al efecto, serán confidenciales, salvo en aquellos casos en que deban presentarse en procedimientos administrativos o judiciales y se mantendrán en reserva en los términos de las disposiciones jurídicas aplicables.

Artículo 139. (...)

La información contenida en los protocolos de actuación policial será considerada como información confidencial, por lo que queda prohibida su difusión o publicación por cualquier medio.

Así es que, de un ejercicio de contraste entre la Constitución Federal con los artículos transcritos, se advierte un distanciamiento de los principios y bases generales que garantizan el ejercicio del derecho de acceso a la información, de modo que las normas impugnadas se traducen en una afectación a ese derecho humano y por tanto son inconstitucionales.

Para corroborar lo anterior, en seguida se desarrollan de modo más específico los motivos de inconstitucionalidad de las normas impugnadas:

La Norma Fundamental, en el ya citado artículo 6° dispone que la reserva de información es de carácter excepcional y únicamente puede ser de carácter temporal. De este modo, es dable afirmar que las normas que clasifican la información como regla general, previo a cualquier solicitud de acceso a la información, es inequívocamente inconstitucional.

Por su parte, el derecho de acceso a la información pública se encuentra plenamente reconocido en la Convención Americana de los Derechos Humanos y en el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, instrumentos que, de la misma manera, sólo admiten como restricción razones de interés público; por lo tanto, es necesario, que una temporalidad determinada sea su limitante.

Sobre el tema, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, ha establecido que:

"Con todo, el derecho de acceder a la información pública en poder del Estado no es un derecho absoluto, pudiendo estar sujeto a restricciones. Sin embargo, estas deben, en primer término, estar previamente fijadas por ley -en sentido formal y material- como medio para asegurar que no queden al arbitrio del poder público. En segundo lugar, las restricciones establecidas por ley deben responder a un objetivo permitido por el artículo 13.2 de la Convención Americana, es decir, deben ser necesarias para asegurar "el respeto a los derechos o a la reputación de los demás" o "la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas". Las limitaciones que se impongan deben ser necesarias en una sociedad democrática y orientada a satisfacer un interés público imperativo. Ello implica que de todas las alternativas deben escogerse aquellas medidas que restrinjan o interfieran en la menor medida posible el efectivo ejercicio del derecho de buscar y recibir la información."<sup>2</sup>

En el caso, de la literalidad de los artículos 109, último párrafo y 139, tercer párrafo, de la Ley de Seguridad del Estado de México, se desprende que la calificación de confidencialidad en la información es previa a cualquier solicitud y no está sujeta a una temporalidad determinada, pues no especifica el período por el cual tendrá ese carácter, lo que permite a las autoridades negar el acceso a tales datos de manera permanente o por tiempo indefinido.

El carácter temporal de una reserva atiende a un interés público, es decir, por un bien mayor que permite al Estado desarrollar ciertas actividades en favor de los gobernados, y donde el sigilo es necesario para el éxito de tal encomienda. Por tanto, esta posibilidad de restringir el acceso a la información no se actualiza en todos los casos, ni mucho menos adquiere un carácter permanente o indeterminado, ad perpetuam, sino que debe atender al caso en concreto y en función de un fin constitucionalmente válido, por un período de tiempo, consecuentemente cuando ese fin desaparece o se cumple la temporalidad indicada, la información adquiere el carácter de público.

<sup>2</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Gomes Lund y otros (Guerrilha do Araguaia) Vs. Brasil. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, sentencia de 24 de noviembre de 2010. Serie C No. 219, párr. 229.

*Sobre el particular, en lo relativo a la confidencialidad de información en los procesos de evaluación de los integrantes de las instituciones de Seguridad Pública del Estado de México, si bien pudiera tener como objetivo, evitar que eventualmente se lucre con los procesos de evaluación, no sucede lo mismo con los resultados, porque éstos dan a conocer a la persona solicitante, si los servidores públicos están capacitados para desempeñar el cargo respectivo, debiendo salvaguardar, en su caso los datos personales, pero no todo el universo de la información.*

*Por su parte, la reserva de la información contenida en los protocolos de actuación policial recopila conductas, acciones y técnicas que se consideran adecuadas ante ciertas situaciones, por lo que negar su acceso de forma pública no responde a las exigencias del texto constitucional.*

*Sobre este punto, la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que la información relacionada con la procuración e impartición de justicia es de interés público, particularmente en el caso de investigaciones periodísticas encaminadas al esclarecimiento de los hechos delictivos, por lo que en el marco de tales investigaciones la búsqueda de información relacionada con la "ubicación", "actividades", "operativos" y "labores en general" de las instituciones de seguridad pública podría constituir un ejercicio legítimo del derecho de acceso a la información.<sup>3</sup>*

*Es de advertirse, por tanto, que las restricciones impugnadas hacen nugatorio el ejercicio del derecho de acceso a la información en tanto se trata de medidas demasiado amplias y excesivas que interfieren con el ejercicio legítimo de tal libertad.*

*Esto, dado que las descripciones normativas impugnadas podrían hacer nugatorios ex ante numerosos supuestos de ejercicio legítimo del derecho de acceso a la información, incluso tales como la formulación de solicitudes formales de información a las instituciones de seguridad interior sobre, por ejemplo, la realización de operativos.*

*Asimismo, las normas impugnadas tienen un impacto desproporcional sobre un sector de la población: el gremio periodístico, al imposibilitar la búsqueda de toda información recabada por las autoridades de seguridad pública, en virtud de que uno de los sujetos destinatarios de la norma podrían ser los periodistas, quienes tienen como función social la de buscar información sobre temas de interés público a fin de ponerla en la mesa de debate público, por lo que las normas terminan teniendo no sólo un efecto inhibitorio de la tarea periodística, sino el de hacer ilícita la profesión en ese ámbito específico.*

*En ese orden de ideas, se aduce la inconstitucionalidad de los artículos impugnados, toda vez que no acatan el principio de máxima publicidad, por el contrario, lo invierten, al contemplar como regla general la reserva de toda la información.*

*Ello es así puesto que el legislador local pierde de vista que, la posibilidad de reservar temporalmente información pública, si bien es cierto queda autorizada por el artículo 6° de la Norma Fundamental, no puede darse en forma indiscriminada y genérica, sino que únicamente puede justificarse en cada caso concreto atendiendo al interés público y la seguridad nacional.*

*En el Dictamen de la Cámara de Diputados, de la reforma al artículo 6° de la Constitución, se afirmó: "que como todo derecho fundamental, su ejercicio no es absoluto y admite excepciones. En efecto, existen circunstancias en que la divulgación de la información puede afectar un interés público valioso para la comunidad. Por ello, obliga a una ponderación conforme a la cual si la divulgación de cierta información puede poner en riesgo de manera indubitable e inmediata un interés público jurídicamente protegido, la información puede reservarse de manera temporal." Por tanto, es posible aducir que reserva debe tener una justificación casuística sustentada en el interés público.*

*En cambio, los artículos 109, último párrafo y 139, tercer párrafo, de la Ley de Seguridad del Estado de México, constituyen un universo de reserva total e indeterminado que engloba información que por regla general debe ser pública, asimismo, se hace una reserva previa de la misma que impide saber si es posible hacer un contraste con un parámetro objetivo para saber si parte de esa información amerita o no ser reservada, y por tanto resultan contrarias al principio de máxima publicidad y al derecho fundamental de acceso a la información.*

*Esto es, el contenido de los artículos impugnados, califica como confidencial la totalidad de la información relativa a los procesos de evaluación respecto de controles de confianza a los miembros de las instituciones de seguridad pública, así como los protocolos de actuación policial, lo que no permite la valoración casuística y determinada de circunstancias concretas de esa información a fin de motivar su carácter de reservado.*

<sup>3</sup> Tesis aislada 1a. CLX/2013 (10a.) (10a.) de la Primera Sala, publicada en el Semanario Judicial de la Federación, materia Constitucional, Décima Época, Libro XX, mayo de 2013, Tomo 1, del rubro siguiente: "**LIBERTAD DE EXPRESIÓN. INTERÉS PÚBLICO DE LA INFORMACIÓN RELACIONADA CON LA PROCURACIÓN E IMPARTICIÓN DE JUSTICIA.**"

En el marco interamericano se ha señalado el deber de adecuar el régimen jurídico de los Estados a las obligaciones internacionales<sup>4</sup>, en el cual se ha distinguido que el Estado tiene la obligación de definir en forma precisa y clara a través de una ley en sentido formal y material, las causales para restringir el acceso a cierta información. El derecho de acceso está regido por los principios de buena fe y máxima transparencia, por lo cual, en principio, la información en poder del Estado debe ser pública salvo las excepciones establecidas por la ley general de la materia.

En suma, como la Corte Interamericana ha precisado, “en caso de violaciones de derechos humanos, las autoridades estatales no se pueden amparar en mecanismos como el secreto de Estado o la confidencialidad de la información, o en razones de interés público o seguridad nacional, para dejar de aportar la información requerida.”<sup>5</sup>

A mayor abundamiento, conviene transcribir las consideraciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, vertidas en su Informe sobre El Derecho de Acceso a la Información Pública en las Américas: Estándares Interamericanos y comparación de marcos legales, realizado por la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, en el que suscribió las siguientes consideraciones:

“475. En la mayoría de los países analizados las leyes de acceso a la información consagran el principio de máxima transparencia, la obligación de motivar las decisiones negativas, y establecen las causales que autorizan a un sujeto obligado a no entregar una información que ha sido solicitada. Normas como las leyes de Nicaragua y Guatemala establecen de manera expresa que cuando el sujeto obligado considere que es necesario clasificar como reservada o confidencial una información determinada debe realizar un examen de proporcionalidad sobre esa decisión antes de proferirla.

476. Por lo general, las causales de reserva se limitan a la confidencialidad de los datos personales y a la reserva de la información que pueda afectar otros intereses como la seguridad nacional. En algunos casos ejemplares como Guatemala, México, Perú y Uruguay la legislación establece que no puede ser reservada la información sobre violaciones a los derechos humanos. Asimismo, en casos como el de México se exige que los sujetos obligados desarrollen índices públicos con la información que se considera reservada y en este país, en Nicaragua y en Guatemala se definen con mayor precisión que en otras legislaciones causales de contenido amplio como la que se refiere a la defensa de la seguridad nacional.

477. No obstante, en algunos casos las excepciones son muy amplias sin que exista una definición conceptual clara y precisa de los términos utilizados en ellas o criterios legales para limitarlas, en consecuencia, su verdadero alcance se establece en el proceso de implementación, lo cual será objeto de futuros informes. Asimismo, en muchos marcos jurídicos no se establece la obligación de separar la información reservada de la que es pública, con lo cual los sujetos obligados podrían entender equivocadamente que si un documento tiene un aparte reservado puede mantener la reserva de todo su contenido, en contradicción con lo dispuesto por el principio de máxima publicidad.”

Adicionalmente, las limitaciones respectivas deben cumplir los requisitos genéricos que la Corte Interamericana ha establecido para la validez de las restricciones a derechos fundamentales, consistentes básicamente en la reserva de ley, el fin legítimo y la necesidad de la medida. En suma, al interpretar el artículo 13, inciso 2, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, el Tribunal Interamericano ha establecido que para que una restricción sea compatible con la Convención debe cumplir los siguientes requisitos:

1. Estar establecida por ley. La palabra ley no puede entenderse en otro sentido que el de ley formal, es decir, norma jurídica adoptada por el órgano legislativo y promulgada por el Poder Ejecutivo, según el procedimiento requerido por el derecho interno de cada Estado, dictada por razones de interés general y con el propósito para el cual han sido establecidas.
2. Fin legítimo. El objetivo de la restricción debe ser de los permitidos por la Convención, esto es, la protección de los derechos o reputación de los demás, la seguridad nacional, el orden público y la salud o moral públicas.
3. Necesidad en una sociedad democrática. La restricción debe estar orientada a satisfacer un interés público imperativo. Entre varias opciones para alcanzar ese objetivo, debe escogerse aquella que restrinja en menor escala el derecho protegido. No es suficiente que se demuestre, por ejemplo, que la ley cumple un propósito útil u oportuno. Es decir, la restricción debe ser proporcional al interés que la justifica y debe ser conducente para alcanzar el logro de ese legítimo objetivo, interfiriendo en la menor medida posible en el efectivo ejercicio del derecho en cuestión.

<sup>4</sup> Véase “El derecho de acceso a la información en el marco jurídico interamericano: Segunda edición.” (OEA documentos oficiales; OEA Ser.LV/II CIDH/RELE/INF. 9/12).

<sup>5</sup> Caso de Myrna Mack Chang. Sentencia del 25 de noviembre de 2003. Serie C No. 101. Párr. 180.

Así, debe destacarse que todos los conceptos desarrollados por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en materia de restricciones a la libertad de pensamiento y expresión son igualmente aplicables al derecho de acceso a la información, en tanto este forma parte de aquél.

Por lo anterior, es necesario un examen de la constitucionalidad de la norma impugnada para determinar en el caso concreto las relaciones entre el fin perseguido por la norma y su colisión con el derecho de acceso a la información, que debe resolverse con ayuda del método específico denominado test de proporcionalidad.

Esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos procederá ahora a la aplicación de los referidos estándares respecto de los artículos impugnados, precisando que para ello se realizará un escrutinio estricto de la constitucionalidad de la norma impugnada, en tanto restringe el goce del núcleo esencial del derecho a la información.

En este orden de ideas, debe corroborarse lo siguiente:

- (i) Que la intervención legislativa persiga un fin constitucionalmente válido;
- (ii) Que la medida resulte idónea para satisfacer en alguna medida su propósito constitucional;
- (iii) Que no existan medidas alternativas igualmente idóneas para lograr dicho fin, pero menos lesivas para el derecho fundamental; y,
- (iv) Que el grado de realización del fin perseguido sea mayor al grado de afectación provocado al derecho fundamental por la medida impugnada.<sup>6</sup>

Lo anterior es así, dado que, toda medida legislativa susceptible a restringir o afectar derechos humanos debe perseguir una finalidad constitucionalmente válida; además, debe lograr en algún grado la consecución de dicho fin; y no debe afectar de manera innecesaria y desproporcionada el derecho fundamental en cuestión.

Ahora bien, identificados los fines que ha perseguido el legislador local con las disposiciones impugnadas, se advierte que la finalidad de las normas puede resultar válida constitucionalmente, toda vez que, en el caso, pretende salvaguardar la Seguridad Pública y los datos personales. Es decir, puede decirse que la norma impugnada persigue un fin constitucionalmente válido.<sup>7</sup>

Por lo que respecta a la idoneidad de la norma impugnada, en esta etapa del escrutinio debe analizarse si la medida impugnada tiende a alcanzar en algún grado los fines perseguidos por el legislador. En este sentido, el examen de idoneidad presupone la existencia de una relación entre la intervención al derecho y el fin que persigue dicha afectación, siendo suficiente que la medida contribuya en algún modo y en algún grado a lograr el propósito que busca el legislador. Es así que, plausiblemente, las normas alcanzan su fin constitucional al clasificar toda la información recabada por las autoridades de seguridad pública, con apego a esa Ley, salvaguardando así el bien jurídicamente tutelado, a saber, la Seguridad Pública y los datos personales.<sup>8</sup>

Así, una vez que se ha constatado un fin válido constitucionalmente y la idoneidad de la ley, corresponde analizar si la misma es necesaria o si, por el contrario, existen medidas alternativas que también sean idóneas pero que afecten en menor grado el derecho fundamental. De esta manera, el examen de necesidad implica corroborar, en primer lugar, si existen otros medios igualmente idóneos para lograr los fines que se persiguen y, en segundo lugar, determinar si estas alternativas intervienen con menor intensidad el derecho fundamental afectado.

Dicho escrutinio puede acotarse ponderando aquellas medidas que el legislador consideró adecuadas para situaciones similares, o bien las alternativas que en el derecho comparado se han diseñado para regular el mismo fenómeno. Así, de encontrarse alguna medida alternativa que sea igualmente idónea para proteger el fin constitucional y que a su vez intervenga con menor intensidad al derecho, deberá concluirse que la medida elegida por el legislador es inconstitucional.

En este punto, conviene traer a colación diversas medidas que el legislador tiene a la mano para salvaguardar efectivamente la Seguridad Pública frente al adecuado ejercicio del derecho de acceso a la información. Al respecto, los sujetos obligados deben aplicar una prueba de daño, lo que implica

<sup>6</sup> Tiene aplicación la tesis aislada 1a. CCLXIII/2016 (10a.) de la Primera Sala, publicada bajo el número 2013156, en el Semanario Judicial de la Federación, materia Constitucional, Décima Época, noviembre de 2016, del rubro siguiente: **"TEST DE PROPORCIONALIDAD. METODOLOGÍA PARA ANALIZAR MEDIDAS LEGISLATIVAS QUE INTERVENGAN CON UN DERECHO FUNDAMENTAL."**

<sup>7</sup> Tiene aplicación la tesis aislada 1a. CCLXV/2016 (10a.) de la Primera Sala, publicada bajo el número 2013143, en el Semanario Judicial de la Federación, materia Constitucional, Décima Época, 25 de noviembre de 2016, del rubro siguiente: **"PRIMERA ETAPA DEL TEST DE PROPORCIONALIDAD. IDENTIFICACIÓN DE UNA FINALIDAD CONSTITUCIONALMENTE VÁLIDA."**

<sup>8</sup> Tiene aplicación la tesis aislada 1a. CCLXVIII/2016 (10a.) de la Primera Sala, publicada bajo el número 2013152, en el Semanario Judicial de la Federación, materia Constitucional, Décima Época, noviembre de 2016, del rubro siguiente: **"SEGUNDA ETAPA DEL TEST DE PROPORCIONALIDAD. EXAMEN DE LA IDONEIDAD DE LA MEDIDA LEGISLATIVA."**

que, en cada caso, debe justificarse que la divulgación de la información represente un riesgo real, demostrable e identificable de perjuicio significativo al interés público o a un interés legítimo de seguridad nacional; que el riesgo del perjuicio que supondría que la divulgación supera el interés público general; y que la limitación se adecúa al principio de proporcionalidad y representa el medio menos restrictivo disponible para evitar el perjuicio. Lo anterior ya que se trata de la valoración de la colisión del principio de máxima publicidad con el interés público y la seguridad nacional del Estado mexicano.

En congruencia con lo anterior, la medida establecida por el legislador consistente en una calificación absoluta, a priori y ex ante, resulta desproporcional, al no privilegiar otras medidas más adecuadas y menos lesivas tales como el análisis casuístico de la información, con base en el principio de máxima publicidad, para determinar si efectivamente su publicidad representa una afectación a la Seguridad Pública, por lo que la afectación que se provoca al derecho de acceso a la información resulta de un grado mayor que la realización del fin que se persigue.<sup>9</sup>

De esta manera, una vez que se han llevado a cabo las primeras tres gradas del escrutinio, corresponde realizar finalmente un examen de proporcionalidad en sentido estricto.

Esta grada del test consiste en efectuar un balance o ponderación entre dos principios que compiten en un caso concreto, a saber, el principio de máxima publicidad y el principio de seguridad nacional. Dicho análisis requiere comparar el grado de intervención en el derecho fundamental que supone la medida legislativa examinada, frente al grado de realización del fin perseguido por ésta. En otras palabras, en esta fase del escrutinio es preciso realizar una ponderación entre los beneficios que cabe esperar de una limitación desde la perspectiva de los fines que se persiguen, frente a los costos que necesariamente se producirán desde la perspectiva de los derechos fundamentales afectados. De este modo, la norma impugnada resulta inconstitucional, toda vez que el nivel de restricción del derecho de acceso a la información es absoluto.<sup>10</sup>

Lo anterior, toda vez que no resulta justificable invertir la regla constitucional relativa a la publicidad de toda la información pública y su régimen excepcional casuístico. Dicha inversión, consistente en precisar que por regla general toda la información recabada por las autoridades de seguridad pública, con apego a esa Ley se considera reservada, y por tanto dicha reserva daría pauta para permitir una vulneración a los bienes jurídicamente tutelados, como lo es el acceso a la información.

Es así que, al efectuar un balance entre los valores en juego; es decir al hacer una comparación del grado de afectación que puede provocar la medida a los derechos humanos de acceso a la información pública y al principio de máxima publicidad, se aprecia que no existe proporción entre el fin constitucional que se persigue –garantizar la seguridad pública– y el resultado de la medida –restricción injustificada al derecho de acceso a la información pública–.

Con base en estas consideraciones, es de afirmarse que las normas impugnadas no resultan medidas adecuadas a la exigencia constitucional de respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. Por el contrario, resulta una medida restrictiva y regresiva, por parte del Estado mexicano, toda vez que privilegia la opacidad de la información.

En consecuencia, esta CNDH encuentra que las normas impugnadas imponen una restricción absoluta al derecho de acceso a la información, e invierte la regla general de publicidad prevista en el artículo 6º constitucional, porque califica todo tipo de información con motivo de la aplicación de la Ley de forma previa y, por tanto, dicha restricción no cumple con las exigencias constitucionales precisadas previamente.

Lo anterior ya que la medida impugnada no satisface el requisito de necesidad en una sociedad democrática. La restricción no está adecuadamente orientada a salvaguardar el principio de Seguridad Pública con apego al respecto irrestricto de los derechos humanos. Por el contrario, la medida desborda por completo al interés que la justifica y no es conducente a obtener el logro de ese legítimo objetivo, sino que interfiere innecesariamente en el efectivo ejercicio del derecho en cuestión. Esto es así porque la descripción normativa es tan amplia que termina por abarcar un sinnúmero de supuestos de información no relacionadas estrictamente por los ámbitos que la Norma Suprema permite reservar la información, a saber, interés público y seguridad nacional.

<sup>9</sup> Tiene aplicación la tesis aislada 1a. CCLXX/2016 (10a.) de la Primera Sala, publicada bajo el número 2013154, en el Semanario Judicial de la Federación, materia Constitucional, Décima Época, noviembre de 2016, del rubro siguiente: “**TERCERA ETAPA DEL TEST DE PROPORCIONALIDAD. EXAMEN DE LA NECESIDAD DE LA MEDIDA LEGISLATIVA.**”

<sup>10</sup> Tiene aplicación la tesis aislada 1a. CCLXXII/2016 (10a.) de la Primera Sala, publicada bajo el número 2013136, en el Semanario Judicial de la Federación, materia Constitucional, Décima Época, noviembre de 2016, del rubro siguiente: “**CUARTA ETAPA DEL TEST DE PROPORCIONALIDAD. EXAMEN DE LA PROPORCIONALIDAD EN SENTIDO ESTRICTO DE LA MEDIDA LEGISLATIVA.**”

*De lo hasta ahora expuesto resulta evidente que nos encontramos ante una norma restrictiva en todo sentido, y contraria a la obligación de las autoridades de que prevalezca el principio de máxima publicidad de sus actuaciones, así como fuera del marco constitucional y convencional. Cuenta habida que soslaya los principios y bases generales contenidos en la ley emitida por el Congreso de la Unión.*

*El derecho al acceso a la información reconocido en el artículo 6° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, entendido como el derecho de toda persona a solicitar, investigar, buscar, recibir y difundir información, tiene como regla general el acceso a la información y como excepción la clasificación de reserva. Dicha clasificación, debe realizarse a través del análisis casuístico que realice el sujeto obligado.*

*Dicho de otro modo, el ejercicio del derecho al acceso a la información trae aparejado como deber de los sujetos obligados, la ponderación entre la información que, de ser divulgada, podría generar un daño desproporcionado a valores jurídicamente protegidos, frente a aquella información que debe ser accesible per se. Para ello, es necesario realizar una "prueba de daño" a efecto de evaluar y determinar qué información es específica y precisa puede ser clasificada como reservada o si debe ser pública.*

*De tal suerte que los preceptos impugnados vulneran este derecho de acceso a la información, al prever que toda la información derivada de los procesos de evaluación en los controles de confianza que se realicen a los miembros de instituciones de Seguridad Pública, así como de los protocolos de actuación policial debe considerarse reservada sin contener criterios que permitan determinar casuísticamente cuál es la información que debe adquirir tal carácter.*

*Por tanto, como ya se mencionó la limitación de acceso a la información pública debe vincularse objetivamente con la realización de una prueba de daño, la cual consiste medularmente en la facultad de la autoridad que posee la información solicitada para ponderar y valorar, mediante la debida fundamentación y motivación, el proporcionarla o no, en tanto que su divulgación ponga en riesgo o pueda causar un perjuicio real al objetivo o principio que trata de salvaguardar, y de manera estricta debe demostrarse que el perjuicio u objetivo reservado, resulta mayormente afectado que los beneficios que podrían lograrse con la difusión de la información.*

*En ese sentido, la Corte Interamericana en el caso Gomes Lund y otros (Guerrilha do Araguaia) vs. Brasil, refirió que "todo denegatoria de información debe ser motivada y fundamentada, correspondiendo al Estado la carga de la prueba referente a la imposibilidad de revelar la información."<sup>11</sup>*

*Asimismo, es imperante destacar la Declaración Conjunta de 2004, en donde los relatores para la libertad de expresión de la ONU, la OEA y la OSCE efectuaron una formulación sintética de los requisitos que deben cumplir las limitaciones al derecho de acceso a la información, y profundizaron en algunos temas atinentes a la información "reservada" o "secreta" y las leyes que establecen tal carácter, así como los funcionarios obligados legalmente a guardar su carácter confidencial.*

*Aquí se estableció, en términos generales que "el derecho de acceso a la información deberá estar sujeto a un sistema restringido de excepciones cuidadosamente adaptado para proteger los intereses públicos y privados preponderantes, incluida la privacidad", que "las excepciones se aplicarán solamente cuando exista el riesgo de daño sustancial a los intereses protegidos y cuando ese daño sea mayor que el interés público en general de tener acceso a la información", y que "la autoridad pública que procure denegar el acceso debe demostrar que la información está amparada por el sistema de excepciones".*

*En la misma Declaración Conjunta de 2004 se señaló que "se deberán tomar medidas inmediatas a fin de examinar y, en la medida necesaria, derogar o modificar la legislación que restrinja el acceso a la información a fin de que concuerde con las normas internacionales en esta área, incluyendo lo reflejado en esta Declaración Conjunta".*

*En el marco interamericano se ha precisado que el deber de adecuar el régimen jurídico de los Estados a las obligaciones internacionales.<sup>12</sup> En el cual se ha distinguido que el Estado tiene la obligación de definir en forma precisa y clara a través de una ley en sentido formal y material, las causales para restringir el acceso a cierta información. El derecho de acceso está regido por los principios de buena fe y máxima transparencia, por lo cual, en principio, la información en poder de los entes estatales debe ser pública salvo las excepciones limitadas establecidas por la ley.*

<sup>11</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Gomes Lund y otros ("Guerrilha do Araguaia") vs. Brasil, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de noviembre de 2010., párr. 230.

<sup>12</sup> Véase: "El derecho de acceso a la información en el marco jurídico interamericano: Segunda edición." (OEA documentos oficiales; OEA Ser.L/V/II CIDH/RELE/INF. 9/12).

En todo caso, excepciones como “seguridad del Estado”, “defensa nacional” u “orden público” deben ser definidas e interpretadas de conformidad con el marco jurídico interamericano y, en particular, con la Convención Americana sobre Derechos Humanos. En ningún caso puede mantenerse secreta y reservada a los órganos de administración de justicia o de esclarecimiento histórico, la información sobre graves violaciones de derechos humanos imputadas a las agencias del Estado.

Sólo por añadidura conviene mencionar que, en años recientes, tanto la Corte Interamericana como la Comisión de Derechos Humanos, han expandido su jurisprudencia sobre el tema de información reservada o secreta en el contexto de violaciones grave a derechos humanos, en casos como *Gomes Lund y otros (Guerrilha do Araguaia) vs. Brasil* de 24 de noviembre de 2010, *Caso 12.590, José Miguel Gudiel Álvarez y otros (“Diario Militar”)*, Guatemala, 18 de febrero de 2011; y el Informe No. 117/10 (Fondo), *Caso 12.343, Edgar Fernando García y otros*, Guatemala, 9 de febrero de 2011.

De lo anterior se concluye que, como ya se ha desarrollado en el presente concepto de invalidez el texto fundamental, el derecho de acceso a la información admite restricciones siempre que estas queden sujetas a una temporalidad, así como a considerar las circunstancias en las que la difusión de aquella pueda afectar el interés público a la seguridad nacional, y a que esto ocurra dentro del marco de sistemático de la ley. Distinguiéndose así, que el acceso a la información es la regla general, y la reserva de información es la excepción al principio de máxima publicidad.

En cambio, en el caso de los artículos 109, último párrafo y 139, tercer párrafo, de la Ley de Seguridad del Estado de México, se han invertido los supuestos constitucionales, de modo que se establece como reservada la totalidad de la información relacionada con los resultados de los procesos de evaluación de confianza de los servidores públicos de la Secretaría de Seguridad Pública, así como los protocolos de actuación policial, señalando circunstancias concretas, que en el caso no se cumplen dado que la norma:

- a) Establece una reserva de información permanente o indeterminada.
- b) La clasificación de confidencialidad de la información pública, no permite realizar un análisis casuístico y diferenciado sobre la norma que efectivamente sea susceptible de ser clasificada como confidencial en función del interés público, ni a la seguridad nacional.
- c) La reserva de información no se apega lo dispuesto por las bases y principios generales previstos en la ley general que emitió el Congreso de la Unión.

Por esas razones debe declararse la invalidez de los artículos señalados en el presente concepto de invalidez, pues en los términos que ha sido precisado, se vulnera el derecho fundamental de acceso a la información, así como las bases y principios constitucionales y convencionales que rigen la materia.

SEGUNDO. Los artículos 208 y 260, ambos en su fracción I, de la Ley de Seguridad del Estado de México, al establecer como requisito “Ser mexicano por nacimiento” para ser titular de la Unidad de Asuntos Internos y Rector de la Universidad Mexiquense de Seguridad respectivamente, excluye injustificadamente a aquellas personas cuya nacionalidad no es adquirida por nacimiento de la posibilidad de acceder a dichos cargos, lo cual vulnera los derechos de igualdad y no discriminación, de acceso a un cargo público, así como el derecho a dedicarse a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode a la persona, siendo lícitos.

En este segundo concepto de invalidez, se aborda la incompatibilidad de los artículos 208, fracción I y 260, fracción I, ambos en la porción normativa “por nacimiento”, de la Ley de Seguridad del Estado de México, con el marco constitucional y convencional de los derechos humanos en nuestro país.

Para tal efecto, se abordará en un primer momento, la importancia del derecho a la igualdad y la prohibición de discriminación en el contexto de acceder a un cargo público y posteriormente, el acceso a un cargo público como derecho al trabajo, por lo que en un ejercicio de contraste, las porciones normativas impugnadas contravienen tales derechos.

Como ese Alto Tribunal ha sostenido reiteradamente, en el sistema jurídico mexicano, el derecho fundamental a la igualdad reconocido en la Constitución Federal no implica establecer una igualdad unívoca ante las diferentes situaciones que surgen en la realidad, sino que se refiere a una igualdad de trato ante la ley. Esto es, si bien el emisor de la norma puede prever situaciones fácticas que requieren un trato diferente, éste debe sustentarse en criterios razonables y objetivos que lo justifiquen, sin dejarlo al capricho o voluntad del legislador.<sup>13</sup>

<sup>13</sup> Tesis 1a. CXXXVIII/2005, de la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXII, noviembre de 2005, p. 40, del rubro: “IGUALDAD. DELIMITACIÓN CONCEPTUAL DE ESTE PRINCIPIO”.

*En su desarrollo jurisprudencial, ese Tribunal Constitucional ha dilucidado que, el orden jurídico mexicano no sólo garantiza a las personas que serán iguales ante la ley, sino también en la ley, es decir, en relación con el contenido de ésta, por lo que, en algunas ocasiones, hacer distinciones estará vedado, mientras que en otras estará permitido o incluso constitucionalmente exigido. En ese tenor, cuando esa Suprema Corte de Justicia de la Nación conoce de un caso en el cual la ley distingue entre dos o varios hechos, sucesos, personas o colectivos, debe analizar si dicha distinción descansa en una base objetiva y razonable o si, por el contrario, constituye una discriminación constitucionalmente vedada.<sup>14</sup>*

*Por ello, resulta necesario determinar en cada caso respecto de qué se está predicando la igualdad o la desigualdad. Este referente es relevante al momento de realizar el control de constitucionalidad de leyes, pues la Norma Fundamental permite que en algunos ámbitos el legislador tenga más amplitud para desarrollar su labor normativa, mientras que en otros insta al juez constitucional a ser especialmente exigente cuando deba determinar si el legislador ha respetado las exigencias derivadas del principio mencionado.<sup>15</sup>*

*En ese entendido, en el caso concreto, los artículos 208, fracción I y 260, fracción I, ambos exclusivamente en la porción normativa “por nacimiento”, de la Ley de Seguridad del Estado de México establece los requisitos para ser Titular de la Unidad de Asuntos Internos y Rector de la Universidad Mexiquense de Seguridad, respectivamente. Específicamente, la fracción I de ambos numerales disponen que, para ocupar dichos cargos se requiere: “Ser ciudadano mexicano por nacimiento en pleno ejercicio de sus derechos civiles y políticos”.*

*Sentados en esas bases, el requisito que se somete a escrutinio es el relativo a “ser ciudadano mexicano por nacimiento”, pues esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos estima que dicho requisito para acceder a los cargos de Titular de la Unidad de Asuntos Internos de la Secretaría de Seguridad Pública, así como Rector de la Universidad Mexiquense de Seguridad, constituye una exigencia excesiva e injustificada, que coloca a los mexicanos por naturalización en una situación de exclusión respecto de los mexicanos por nacimiento y concretamente se traduce en discriminación por origen nacional, prohibida por el artículo 1o. constitucional.*

*Es decir, las porciones normativas impugnadas realizan una discriminación por origen nacional, —situación que se ubica dentro de las categorías sospechosas prohibidas en el artículo 1° de la Constitución Federal—, ya que la forma de adquirir la nacionalidad (por nacimiento o por naturalización) no es un reflejo de los conocimientos, habilidades y aptitudes para el desempeño laboral.*

*A continuación, se procede a demostrar que el requisito en comento resulta una exigencia incompatible con el andamiaje de protección que otorga la Constitución y los Tratados Internacionales ratificados por el Estado mexicano.*

*a) Origen nacional como una categoría sospechosa protegida por el artículo 1° constitucional.*

*Sobre este punto, la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación ha destacado que las categorías sospechosas, recogidas en la Constitución Federal y en la normativa internacional en materia de derechos humanos como rubros prohibidos de discriminación, están asociadas a desvaloración cultural, desventaja social y marginación política.<sup>16</sup>*

*Por ello, no son criterios a partir de los cuales sea posible repartir racional y equitativamente los bienes, derechos o cargas sociales, salvo que tal reparto tenga como propósito resolver o remontar las causas y consecuencias de dicha desvaloración, desventaja o marginación.<sup>17</sup>*

*Además, tal como lo ha sostenido la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, la razón de tener un catálogo de categorías sospechosas es resaltar que —de manera no limitativa— existen ciertas características o atributos en las personas que han sido históricamente tomados en cuenta para categorizar, excluir, marginalizar y/o discriminar a quienes las tienen o a quienes han sido asociadas con estos atributos o características.<sup>18</sup>*

<sup>14</sup> Jurisprudencia 1a./J. 55/2006, de la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXIV, septiembre de 2006, p. 75, del rubro: “**IGUALDAD. CRITERIOS PARA DETERMINAR SI EL LEGISLADOR RESPETA ESE PRINCIPIO CONSTITUCIONAL**”.

<sup>16</sup> Cfr. Amparo directo en revisión 597/2014, resuelto en sesión de diecinueve de noviembre de dos mil catorce, por unanimidad de cinco votos, bajo la Ponencia del Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.

<sup>17</sup> *Idem.*

<sup>18</sup> *Idem.*

*En el mismo sentido, ese Tribunal Pleno ha sostenido que las razones de exclusión no sólo surgen por las desigualdades de hecho, sino también por complejas prácticas sociales, económicas e, incluso, prejuicios y sistemas de creencias que desplazan a grupos de ámbitos en los que de un modo u otro están insertos.<sup>19</sup>*

*Si bien el principio de igualdad no implica que todas las personas deban encontrarse siempre y en cualquier circunstancia en absoluta igualdad, lo cierto es que el mismo hace referencia a la situación en la cual todos aquellos individuos que se encuentren en escenarios de hecho similares reciban siempre el mismo trato; por tanto, toda diferencia en el tratamiento a las personas que se encuentren en las mismas circunstancias y no exista justificación razonable para tal distinción, será discriminatoria.*

*Asimismo, como esa Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido, el derecho humano a la igualdad jurídica ha sido tradicionalmente interpretado y configurado en el ordenamiento jurídico mexicano a partir de dos principios:*

**a. Igualdad ante la Ley:** *Obliga, por un lado, a que las normas jurídicas sean aplicadas de modo uniforme a todas las personas que se encuentren en una misma situación y, a su vez, a que los órganos materialmente jurisdiccionales no puedan modificar arbitrariamente sus decisiones en casos que compartan la misma litis, salvo cuando consideren que deben apartarse de sus precedentes, momento en el que deberán ofrecer una fundamentación y motivación razonable y suficiente.*

**b. Igualdad en la Ley:** *Opera frente a la autoridad materialmente legislativa y tiene como objetivo el control del contenido de la norma jurídica a fin de evitar diferenciaciones legislativas sin justificación constitucional o violatorias del principio de proporcionalidad en sentido amplio.<sup>20</sup>*

*Asimismo, ese Alto Tribunal ha hecho patente que la igualdad, es un principio adjetivo que se predica siempre de algo y que, por tanto, se define y actualiza progresivamente a través del tiempo y a la luz de una multiplicidad de factores sociales, culturales, económicos, políticos, entre otros.<sup>21</sup>*

*De ahí que se considere que el derecho humano a la igualdad jurídica no sólo tiene una faceta o dimensión formal o de derecho, sino también una de carácter sustantivo o de hecho, la cual tiene como objetivo remover y/o disminuir los obstáculos sociales, políticos, culturales, económicos o de cualquier otra índole que impiden a ciertas personas o grupos sociales gozar o ejercer de manera real y efectiva sus derechos humanos en condiciones de paridad con otro conjunto de personas o grupo social.*

*Concatenado con lo anterior, debe tenerse presente que el artículo 26<sup>22</sup> de la Convención Americana sobre Derechos Humanos establece la obligación de adoptar providencias para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos que se derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura.*

*Bajo estos parámetros, el derecho al trabajo, como derecho fundamental —de índole social— se encuentra reconocido en el artículo 123 de la Norma Suprema, y en aras de proteger su ejercicio en un plano de igualdad, el Estado tiene la obligación de remover y/o disminuir los obstáculos sociales, políticos, culturales, económicos o de cualquier otro carácter que impidan a ciertas personas o grupos sociales gozar o ejercer de manera real y efectiva sus derechos humanos en condiciones de paridad con otro conjunto de personas o grupo social.*

<sup>19</sup> Amparo directo en revisión 466/2011, resuelto en sesión de veintitrés de febrero de dos mil quince, por el Tribunal Pleno, por mayoría de siete votos.

<sup>20</sup> Jurisprudencia 1a./J. 125/2017 (10a.), de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Libro 49, diciembre de 2017, Tomo I, p. 121, del rubro: "**DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD JURÍDICA. RECONOCIMIENTO DE SU DIMENSIÓN SUSTANTIVA O DE HECHO EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO MEXICANO.**"

<sup>21</sup> Jurisprudencia 1a./J. 124/2017 (10a.) de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Libro 49, diciembre de 2017, Tomo I, p. 156, del rubro: "**DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD JURÍDICA. SU ÁMBITO MATERIAL DE VALIDEZ A PARTIR DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 10 DE JUNIO DE 2011.**"

<sup>22</sup> "**Artículo 26. Desarrollo Progresivo**

Los Estados Partes se comprometen a adoptar providencias, tanto a nivel interno como mediante la cooperación internacional, especialmente económica y técnica, para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos que se derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura, contenidas en la Carta de la Organización de los Estados Americanos, reformada por el Protocolo de Buenos Aires, en la medida de los recursos disponibles, por vía legislativa u otros medios apropiados."

*En el ámbito internacional los artículos 6<sup>23</sup> y 7<sup>24</sup> del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales "Protocolo De San Salvador", establecen que toda persona tiene derecho al trabajo, el cual implica el goce del mismo en condiciones justas, equitativas y satisfactorias.*

*Al respecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que todo proceso de nombramiento de un servidor público debe tener como función no sólo la selección según los méritos y calidades del aspirante, sino el aseguramiento de la igualdad de oportunidades en el acceso al servicio público. En consecuencia, se debe elegir al personal exclusivamente por el mérito personal y su capacidad profesional, a través de mecanismos objetivos de selección y permanencia que tengan en cuenta la singularidad y especificidad de las funciones que se van a desempeñar.<sup>25</sup>*

*Así, el Tribunal Interamericano ha enfatizado que los procedimientos de nombramiento tampoco pueden involucrar privilegios o requisitos irrazonables. La igualdad de oportunidades se garantiza a través de una libre concurrencia, de tal forma que todos los ciudadanos que acrediten los requisitos determinados en la ley deben poder participar en los procesos de selección sin ser objeto de tratos desiguales arbitrarios. Por tanto, no son admisibles las restricciones que impidan o dificulten llegar al servicio público con base en sus méritos.<sup>26</sup>*

*En síntesis, el derecho fundamental al trabajo, específicamente, en el caso concreto, a acceder a un cargo público, debe ser garantizado en un marco de igualdad eliminando todos aquellos obstáculos sociales, políticos, culturales, económicos o de cualquier otra índole que impiden a ciertas personas acceder al servicio público con base en requisitos injustificados como ocurre con las disposiciones impugnadas.*

*Ahora bien, el Pleno de ese Alto Tribunal, al resolver la acción de inconstitucionalidad 8/2014, estableció diversas directrices de escrutinio con el fin de verificar si las medias legislativas tienen un contenido no discriminatorio, bajo los siguientes parámetros:*

- 1. Deben cumplir con una finalidad constitucional imperiosa.*
- 2. Deben estar estrechamente vinculada con la finalidad constitucionalmente imperiosa.*
- 3. La medida debe ser lo menos restrictiva posible.<sup>27</sup>*

<sup>23</sup> "Artículo 6

**Derecho al Trabajo**

- 1. Toda persona tiene derecho al trabajo, el cual incluye la oportunidad de obtener los medios para llevar una vida digna y decorosa a través del desempeño de una actividad lícita libremente escogida o aceptada.*
- 2. Los Estados partes se comprometen a adoptar las medidas que garanticen plena efectividad al derecho al trabajo, en especial las referidas al logro del pleno empleo, a la orientación vocacional y al desarrollo de proyectos de capacitación técnico-profesional, particularmente aquellos destinados a los minusválidos. Los Estados partes se comprometen también a ejecutar y a fortalecer programas que coadyuven a una adecuada atención familiar, encaminados a que la mujer pueda contar con una efectiva posibilidad de ejercer el derecho al trabajo."*

<sup>24</sup> "Artículo 7

**Condiciones Justas, Equitativas y Satisfactorias de Trabajo**

*Los Estados partes en el presente Protocolo reconocen que el derecho al trabajo al que se refiere el artículo anterior, supone que toda persona goce del mismo en condiciones justas, equitativas y satisfactorias, para lo cual dichos Estados garantizarán en sus legislaciones nacionales, de manera particular:*

- a. una remuneración que asegure como mínimo a todos los trabajadores condiciones de subsistencia digna y decorosa para ellos y sus familias y un salario equitativo e igual por trabajo igual, sin ninguna distinción;*
- b. el derecho de todo trabajador a seguir su vocación y a dedicarse a la actividad que mejor responda a sus expectativas y a cambiar de empleo, de acuerdo con la reglamentación nacional respectiva;*
- c. el derecho del trabajador a la promoción o ascenso dentro de su trabajo para lo cual se tendrán en cuenta sus calificaciones, competencia, probidad y tiempo de servicio;*
- d. la estabilidad de los trabajadores en sus empleos, de acuerdo con las características de las industrias y profesiones y con las causas de justa separación. En casos de despido injustificado, el trabajador tendrá derecho a una indemnización o a la readmisión en el empleo o a cualesquiera otras prestaciones previstas por la legislación nacional;*
- e. la seguridad e higiene en el trabajo;*
- f. la prohibición de trabajo nocturno o en labores insalubres o peligrosas a los menores de 18 años y, en general, de todo trabajo que pueda poner en peligro su salud, seguridad o moral. Cuando se trate de menores de 16 años, la jornada de trabajo deberá subordinarse a las disposiciones sobre educación obligatoria y en ningún caso podrá constituir un impedimento para la asistencia escolar o ser una limitación para beneficiarse de la instrucción recibida;*
- g. la limitación razonable de las horas de trabajo, tanto diaria como semanal. Las jornadas serán de menor duración cuando se trate de trabajos peligrosos, insalubres o nocturnos;*
- h. el descanso, el disfrute del tiempo libre, las vacaciones pagadas, así como la remuneración de los días feriados nacionales."*

<sup>25</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Reverón Trujillo vs. Venezuela, Sentencia de 30 de junio de 2009, (Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas), párr. 72.

<sup>26</sup> *Ibidem*, párr. 73.

<sup>27</sup> Tesis: P.J.J. 10/2016 (10a.), del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Décima Época, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro 34, septiembre de 2016, Tomo I, Página: 8, del rubro: **CATEGORÍA SOSPECHOSA. SU ESCRUTINIO.**

*Sobre el primer punto, debe examinarse si la distinción basada en la categoría sospechosa cumple con una finalidad imperiosa desde el punto de vista constitucional, sin que deba exigirse simplemente, como se haría en un escrutinio ordinario, que se persiga una finalidad constitucionalmente admisible, por lo que debe perseguir un objetivo constitucionalmente importante; es decir, proteger un mandato de rango constitucional.*

*En el caso concreto, las normas impugnadas no cumplen con éste requisito de escrutinio estricto sobre las normas que contienen categorías sospechosas, en virtud de que no existe una justificación constitucionalmente imperiosa para exigir ser mexicano por nacimiento para ocupar los cargos públicos de Titular de la Unidad de Asuntos Internos de la Secretaría de Seguridad Pública y Rector de la Universidad Mexiquense de Seguridad, dado que las funciones específicas a realizar —las cuales se precisarán más adelante— no justifican una restricción de este tipo, por lo tanto la norma resulta discriminatoria respecto de los ciudadanos mexicanos por naturalización.*

*Por lo que hace al segundo punto, debe analizarse si la distinción legislativa está estrechamente vinculada con la finalidad constitucionalmente imperiosa. La medida legislativa debe estar directamente conectada con la consecución de los objetivos constitucionales antes señalados; es decir, la medida debe estar totalmente encaminada a la consecución de la finalidad, sin que se considere suficiente que esté potencialmente conectada con tales objetivos.*

*Al respecto, con relación a la conclusión del punto precedente, toda vez que las normas impugnadas no persiguen un fin constitucionalmente imperioso, tampoco puede afirmarse que se encuentren conectadas con la consecución de objetivo constitucional alguno.*

*Finalmente, en lo tocante al punto número 3, se establece que la distinción legislativa debe ser la medida menos restrictiva posible para conseguir efectivamente la finalidad imperiosa desde el punto de vista constitucional.<sup>28</sup>*

*Atendiendo a los elementos descritos, las normas impugnadas no justifican una finalidad imperiosa ni constitucionalmente válida, ya que, no resisten un juicio de proporcionalidad o razonabilidad, puesto que la restricción a la participación de los naturalizados mexicanos en la selección de dicho personal, no obedece a ninguna razón objetiva, excepción o supuesto constitucionalmente válido para justificar el requisito de ser mexicano “por nacimiento”, pues de las funciones a realizar por los titulares de la Unidad de Asuntos Internos y Rector de la Universidad Mexiquense de Seguridad se desprende que no atienden a cuestiones referentes a la seguridad nacional, fuerzas armadas o a la titularidad de alguna Secretaría de Estado.*

*En este orden de ideas, es importante referir que ese Alto Tribunal ha sostenido que el juez constitucional está obligado a realizar un control estricto cuando se encuentra frente a aquellas distinciones que recaigan en cualquiera de las denominadas categorías sospechosas, en tanto que se presumen discriminatorias.*

*Asimismo, conviene tener presente que, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 34 constitucional, son ciudadanos mexicanos quienes, teniendo la calidad de mexicanos, sin importar la forma en que la adquirieron, hayan cumplido 18 años y tengan un modo honesto de vivir. Por ende, los mexicanos naturalizados que cumplan dichas características, son ciudadanos mexicanos con todos los derechos y obligaciones que ello implica, pues así lo establece la Constitución Federal.*

*En congruencia, el artículo 30 Constitucional establece las formas en las cuales se adquiere la nacionalidad mexicana: por nacimiento y naturalización.*

*“Artículo. 30. La nacionalidad mexicana se adquiere por nacimiento o por naturalización.*

*A). - Son mexicanos por nacimiento:*

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

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

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

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

*B). - Son mexicanos por naturalización:*

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

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

<sup>28</sup> Tesis: P./J. 10/2016 (10a.), del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Décima Época, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro 34, septiembre de 2016, Tomo I, Página: 8, del rubro: **CATEGORÍA SOSPECHOSA. SU ESCRUTINIO.**

Por ello, se afirma que la porción normativa “por nacimiento” contenida en las disposiciones normativas combatidas en el presente escrito de demanda, generan supuestos de discriminación por motivos de origen nacional, en tanto que se trata de una distinción que tiene como efecto el obstaculizar el ejercicio de derechos en igualdad de condiciones, que en este caso es para poder ser seleccionado para un cargo público. Consecuentemente, es importante reiterar que las normas impugnadas son discriminatorias por generar una distinción, exclusión, restricción o preferencia arbitraria e injusta en las instituciones.

Al respecto, la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación ha destacado que las categorías sospechosas (recogidas en la Constitución Federal y en la normativa internacional en materia de derechos humanos como rubros prohibidos de discriminación) están asociadas a desvaloración cultural, desventaja social y marginación política. Por ello, no son criterios con base en los cuales sea posible repartir racional y equitativamente los bienes, derechos o cargas sociales, a menos que tal reparto tenga como propósito resolver o remontar las causas y consecuencias de dicha desvaloración, desventaja o marginación.<sup>29</sup>

De lo anterior, podemos afirmar que en el orden jurídico mexicano no puede existir discriminación alguna por razones étnicas, de nacionalidad, género, edad, raza, sexo, religión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social que atente contra la dignidad humana, pues este principio se erige como pilar esencial y fundamental de un Estado de Derecho como el nuestro, cuyo valor se encuentra reconocido en la Constitución Federal y en los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos, como salvaguarda a la dignidad personal que debe ser respetada en todo momento como un derecho fundamental.

Por tanto, este principio de no discriminación impera como mandato constitucional para todas las autoridades, mismo que deben proteger y respetar en cualquier acto que realicen, pues la dignidad humana no se puede subordinar a ningún arbitrio. En consecuencia, todo orden de gobierno queda obligado a respetar el derecho humano a la igualdad en cualquier circunstancia, especialmente cuando emite normas que pueden 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.

Sobre estos aspectos destaca la Recomendación General N° XXX sobre la discriminación contra los no ciudadanos del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, en la cual se afirmó lo siguiente:

*“I. Responsabilidades de los Estados Partes en la Convención*

*1. En el párrafo 1 del artículo 1 de la Convención se define la discriminación racial. En el párrafo 2 del artículo 1 se prevé la posibilidad de distinguir entre ciudadanos y no ciudadanos. El párrafo 3 del artículo 1 declara que las disposiciones legales de los Estados Partes sobre nacionalidad, ciudadanía o naturalización no podrán establecer discriminación contra ninguna nacionalidad en particular;” (...)*

*“3. En virtud del artículo 5 de la Convención, los Estados Partes se comprometen a prohibir y eliminar la discriminación racial en el goce de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales. Aunque algunos de esos derechos, como el derecho de tomar parte en elecciones, elegir y ser elegido, pueden limitarse a los ciudadanos, los derechos humanos deben, en principio, ser disfrutados por todos. Los Estados Partes se obligan a garantizar la igualdad entre los ciudadanos y no ciudadanos en el disfrute de esos derechos en la medida reconocida en el derecho internacional;”*

*“4. Con arreglo a la Convención, la diferencia de trato basada en la ciudadanía o en la condición de inmigrante constituirá discriminación si los criterios para establecer esa diferencia, juzgados a la luz de los objetivos y propósitos de la Convención, no se aplican para alcanzar un objetivo legítimo y no son proporcionales al logro de ese objetivo. La diferenciación, en el ámbito del párrafo 4 del artículo 1 de la Convención, con medidas especiales no se considera discriminatoria;” (...)*

*Recomienda, basándose en estos principios generales, que los Estados Partes en la Convención, con arreglo a sus circunstancias específicas, adopten las medidas siguientes:*

*I. Medidas de carácter general*

*6. Examinar y revisar la legislación, según proceda, a fin de garantizar que esa legislación cumpla plenamente la Convención, en particular en relación con el disfrute efectivo de los derechos mencionados en el artículo 5, sin discriminación alguna;*

<sup>29</sup> Amparo directo en revisión 6606/2015. ocho de junio de dos mil dieciséis. Unanimidad.

7. Garantizar que las garantías legislativas contra la discriminación racial se aplican a los no ciudadanos, independientemente de su condición de inmigrantes, y que la aplicación de la legislación no tiene ningún efecto discriminatorio sobre los no ciudadanos;

8. Prestar mayor atención a la cuestión de la discriminación múltiple con que se enfrentan los no ciudadanos, en particular respecto de los hijos y cónyuges de los trabajadores no ciudadanos, abstenerse de aplicar normas distintas de trato a las mujeres no ciudadanas que son cónyuges de ciudadanos y a los varones no ciudadanos que son cónyuges de ciudadanas, informar, en su caso, sobre esas prácticas y tomar todas las medidas que sean necesarias para suprimirlas;

9. Velar por que las políticas no tengan el efecto de discriminar contra las personas por motivos de raza, color, ascendencia u origen nacional o étnico;

10. Velar por que las medidas que se tomen en la lucha contra el terrorismo no discriminen, por sus fines o efectos, por motivos de raza, color, ascendencia u origen nacional o étnico, y que los no ciudadanos no se vean sometidos a las caracterizaciones o estereotipos raciales o étnicos;"

b) Reserva exclusiva de cargos públicos.

Ahora bien, debe señalarse que la Norma Fundamental prevé casos específicos en los que podrá exigirse la calidad de mexicano por nacimiento cuando se trate de cargos y funciones ligados a conceptos de lealtad, identidad o soberanía nacionales, respecto de los que debe evitarse toda sospecha acerca de compromisos con Estados extranjeros, sin embargo, en el caso concreto, dichas circunstancias no se satisfacen.

Adicionalmente, la Constitución Federal en su artículo 32 señala que exclusivamente el legislador federal puede determinar los cargos y funciones en los que se podrá requerir ser mexicano por nacimiento; sin embargo, las legislaturas locales no se encuentran constitucionalmente habilitadas para establecer dicha exigencia.

Ello, atendiendo a que, como se advierte del procedimiento de la reforma al artículo 32 constitucional, la razón o los fines que tuvo en cuenta el órgano reformador para exigir un requisito de nacionalidad deriva de que el ejercicio de tales cargos se relaciona con los intereses o el destino político de la Nación, las áreas estratégicas o prioritarias del Estado, o bien, con la seguridad y defensa nacional; esto es, como se mencionó en párrafos precedentes, cuando se trate de cargos y funciones ligados a conceptos de lealtad, identidad o soberanía nacionales, respecto de los que debe evitarse toda sospecha acerca de compromisos con Estados extranjeros.<sup>30</sup>

Sobre esta base, es notorio que las obligaciones de los servidores públicos en comento no trastocan la reserva prevista en el artículo 32 de la Constitución Federal, a decir que la propia Norma Fundamental establece diversos cargos públicos que expresamente se reservan a mexicanos por nacimiento y que no adquieran otra nacionalidad.

Al respecto, ese Tribunal en Pleno, al resolver la acción de inconstitucionalidad 48/2009, estimó que la facultad de configuración legislativa que corresponde exclusivamente al Congreso de la Unión y no a las legislaturas locales, contenida en el artículo 32 de la Constitución Federal, no es irrestricta, sino que debe satisfacer una razonabilidad en función de los cargos de que se trate, esto es, la exigencia de la reserva en comento para ocupar ciertos cargos que se establezca en ley del Congreso de la Unión debe perseguir o sostenerse en los fines u objetivos que sostienen el propio precepto constitucional y los diversos cargos y funciones que la Norma Fundamental establece expresamente deben reservarse a quienes tengan esa calidad. Lo que encuentra correspondencia con diversos precedentes, en cuanto que el legislador podrá establecer clasificaciones o distinciones entre grupos o individuos, a fin de alcanzar un objetivo constitucionalmente válido.

Adicionalmente, si bien es cierto podría aducirse que el legislador del Estado de México cuenta con libertad configurativa para determinar los requisitos necesarios para asumir los mencionados cargos públicos; cabe destacar que ese Tribunal Pleno, al resolver el medio de control constitucional mencionado, estimó que tal potestad no es absoluta, sino que la exigencia debe ser razonable en función de que sólo los mexicanos por nacimiento que no hayan adquirido otra nacionalidad ocupen un determinado cargo debe sostenerse en los fines u objetivos fijados en el artículo 32 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; es decir, en la salvaguarda de la soberanía y seguridad nacional, sin que se pierda de vista que dicho precepto constitucional se refiere expresamente al Congreso de la Unión y no a las Legislaturas de las entidades federativas.

<sup>30</sup> Sentencia acción de inconstitucionalidad 48/2009, Ministro Ponente: Sergio A. Valls Hernández.

De la resolución de la acción de inconstitucionalidad indicada en el párrafo que antecede, derivó la tesis aislada de clave P. I./2013 (9ª) de la Décima Época, en materia Constitucional, aprobada por el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo I, marzo de 2013, página 373, de rubro y texto siguientes:

*“FACULTAD DE CONFIGURACIÓN LEGISLATIVA DEL CONGRESO DE LA UNIÓN ESTABLECIDA EN EL ARTÍCULO 32 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. NO ES IRRESTRICTA, SINO QUE DEBE SATISFACER UNA RAZONABILIDAD EN FUNCIÓN DE LOS CARGOS QUE REGULE. La facultad de configuración legislativa conferida por el indicado precepto al Congreso de la Unión para establecer en las leyes los cargos para los cuales se requiera la nacionalidad mexicana por nacimiento y que no se adquiriera o cuente con otra no es irrestricta, sino que debe satisfacer una razonabilidad en función de dichos cargos, esto es, debe sostenerse en los fines u objetivos perseguidos en el propio artículo 32 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Lo anterior encuentra correspondencia con el criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en cuanto a que el legislador podrá establecer clasificaciones o distinciones entre grupos o individuos a fin de alcanzar un objetivo constitucionalmente válido, como el relativo a que se aseguren la soberanía y la seguridad del país, bajo la salvaguarda de conceptos como la lealtad e identidad nacionales, sin que ello implique una transgresión a los principios de igualdad y no discriminación, pues por el contrario, de no satisfacerse dicha finalidad, la medida constituiría una exigencia arbitraria que colocaría a los mexicanos por naturalización en una situación de discriminación respecto de los mexicanos por nacimiento, actualizando una discriminación por origen nacional prohibida en el artículo 1o. constitucional.”*

Ahora bien, bajo la misma línea de razonamiento, a efecto de demostrar que las funciones del Titular de la Unidad de Asuntos Internos de la Secretaría de Seguridad Pública y del Rector de la Universidad Mexiquense de Seguridad no se relacionan con la lealtad, identidad o soberanía nacionales, sino únicamente en las gestiones jurídicas, administrativas, técnicas de razonamiento lógico-jurídico y profesional, conviene realizar un análisis de sus atribuciones, las cuales se enuncian a continuación:

Precepto	Atribuciones
<p data-bbox="358 989 706 1041">Titular de la Unidad de Asuntos Internos</p> <p data-bbox="358 1058 706 1140">Artículo 205 de la Ley de Seguridad del Estado de México.</p>	<p data-bbox="742 989 1284 1041">I. Acordar con el Secretario el despacho de los asuntos de su competencia.</p> <p data-bbox="742 1058 1284 1140">II. Planear, programar, organizar y dirigir los proyectos y programas de la Unidad de Asuntos Internos.</p> <p data-bbox="742 1157 1284 1892">III. Administrar y representar legalmente a la Unidad de Asuntos Internos ante las dependencias y entidades de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, de los diversos ámbitos de gobierno, los ayuntamientos, personas e instituciones de derecho público o privado, con todas las facultades que correspondan a los apoderados generales, de manera enunciativa y no limitativa, para pleitos y cobranzas, actos de administración, actos de dominio, incluso los que requieran cláusula especial, en los términos que dispone el Código Civil del Estado de México y de sus correlativos de las demás entidades federativas; interponer querrelas y denuncias; otorgar perdón; promover o desistirse del juicio de amparo; absolver posiciones; comprometer en árbitros; otorgar, sustituir o revocar poderes generales o especiales; suscribir y endosar títulos de crédito, de conformidad con lo dispuesto por la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito; y celebrar operaciones mercantiles. Para actos de transmisión o enajenación de dominio de bienes muebles e inmuebles, tangibles o intangibles, deberá contar con la autorización previa del Consejo Directivo.</p>

	<p><i>IV. Delegar la representación jurídica de la Unidad de Asuntos Internos en los juicios, procedimientos y demás actos en los que éste sea parte, informando de ello al Secretario.</i></p> <p><i>V. Verificar que los servidores públicos encargados de ejecutar operaciones encubiertas y de usuarios simulados se conduzcan con estricto apego a la normatividad aplicable en la materia, salvaguardando en todo momento la secrecía de la información.</i></p>
	<p><i>VI. Ordenar, programar y practicar visitas de inspección y supervisión a las unidades administrativas de la Secretaría, a fin de verificar el cumplimiento de la normatividad, obligaciones de los servidores públicos, el apego a los principios éticos de la misma, y así como el estricto cumplimiento de los protocolos de actuación y demás disposiciones normativas, que puedan implicar inobservancia de sus deberes.</i></p> <p><i>VII. Actualizar e instrumentar los procedimientos de inspección e investigación.</i></p> <p><i>VIII. Efectuar los programas de trabajo, calendarización, programación, planificación de operativos, acciones y técnicas de verificación, para el cumplimiento de sus fines, así como para detectar anomalías de los servidores públicos.</i></p> <p><i>IX. Ordenar las técnicas de verificación, quienes les harán de su conocimiento el resultado de las mismas a través del acta administrativa o del informe correspondiente.</i></p> <p><i>X. Verificar el cumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos que puedan implicar inobservancia de sus deberes.</i></p> <p><i>XI. Expedir los reglamentos, lineamientos, manuales, normas, ordenamientos, políticas, criterios, estrategias, programas, disposiciones y procedimientos, incluyendo lo relativo a las técnicas de verificación para el cumplimiento del objeto, en los que se deberán incluir la perspectiva de género, previa validación de la Unidad de Asuntos Jurídicos de la Secretaría.</i></p> <p><i>XII. Suscribir los convenios e instrumentos jurídicos necesarios que se requieran para el ejercicio de sus funciones; previa validación de la Unidad de Asuntos Jurídicos de la Secretaría.</i></p> <p><i>XIII. Establecer mecanismos de coordinación con las dependencias y organismos, para el cumplimiento del objeto de la Unidad de Asuntos Internos;</i></p> <p><i>XIV. Proporcionar a las autoridades competentes los informes que le sean requeridos.</i></p> <p><i>XV. Aprobar y someter a consideración del Secretario los nombramientos de los titulares de las unidades administrativas a su cargo, de conformidad con las políticas, lineamientos y demás disposiciones que al efecto se establezcan.</i></p>

	<p>XVI. Comisionar a sus subordinados para llevar a cabo las técnicas de verificación, quienes le harán de su conocimiento el resultado de las mismas a través del acta administrativa o del informe correspondiente.</p> <p>XVII. Integrar, operar y mantener actualizada la base de datos de sanciones administrativas en que incurran los servidores públicos, la que se pondrá a disposición del Sistema Estatal de Seguridad Pública.</p> <p>XVIII. Efectuar e instruir la práctica de investigaciones por supuestas anomalías de la conducta de los servidores públicos.</p> <p>XIX. Tener conocimiento y participación respecto de las diligencias que se realicen con motivo de sus funciones.</p> <p>XX. Desarrollar la sistematización de registros y controles que permitan preservar la confidencialidad, la protección de datos personales y el resguardo de expedientes y demás información de los servidores públicos sujetos a procedimientos.</p> <p>XXI. Recibir, conocer de quejas y denuncias, incluso anónimas, por cualquier medio, con motivo de faltas administrativas, infracciones disciplinarias, o incumplimiento de alguno de sus deberes o alguna norma jurídica establecida, cometidos por los servidores públicos, preservando, en su caso, la reserva de las actuaciones, en el supuesto de que se identifique el denunciante, deberá de oficio poner a su disposición el resultado de la investigación, en relación a las quejas y denuncias relacionadas con la inobservancia de las disposiciones en materia de género, el inicio y la tramitación del procedimiento deberán realizarse de manera oficiosa.</p> <p>XXII. Vigilar el buen funcionamiento, organizar al personal a su cargo para la realización de programas y acciones tendientes a la investigación y esclarecimiento de hechos derivados de una queja o denuncia.</p>
	<p>XXIII. Dar el visto bueno al proyecto de resolución del procedimiento instaurado en contra de los servidores públicos y verificar su cumplimiento.</p> <p>XXIV. Dictar las medidas precautorias necesarias e informar, por escrito, al superior inmediato del servidor público para su cumplimiento.</p> <p>XXV. Informar, por escrito al superior inmediato del Servidor Público sobre las medidas precautorias necesarias para su cumplimiento.</p> <p>XXVI. Conocer sobre la sustanciación del procedimiento administrativo respectivo;</p> <p>XXVII. Sistematizar la información recabada de las investigaciones para sus determinaciones.</p> <p>XXVIII. Citar a las personas que puedan aportar algún dato necesario para una investigación o a los</p>

	<p><i>servidores públicos sometidos a la misma.</i></p> <p><i>XXIX. Llevar acabo las acciones que estime pertinentes para el éxito de la investigación.</i></p> <p><i>XXX. Solicitar a las unidades administrativas de la Secretaría o bien a las autoridades competentes la información necesaria para el ejercicio de sus funciones.</i></p> <p><i>XXXI. Recibir y desahogar las peticiones inherentes al ejercicio de sus atribuciones, así como a las sugerencias sobre el trámite y el mejoramiento de los servicios a su cargo.</i></p> <p><i>XXXII. Informar al Secretario cuando de las investigaciones practicadas se derive sobre la probable comisión de algún delito por parte de los servidores públicos, formulando la denuncia respectiva.</i></p> <p><i>XXXIII. Emitir recomendaciones y observaciones, con motivo de las conductas irregulares que se detecten y derivado de los procedimientos realizados.</i></p> <p><i>XXXIV. Dirigir e impulsar las acciones de capacitación, actualización y profesionalización, en las que se deberá incluir la perspectiva de género, que permita el desarrollo del potencial intelectual, ético y humano de las o los servidores públicos adscritos a la Unidad de Asuntos Internos.</i></p> <p><i>XXXV. Las demás que le confieran otras disposiciones legales y administrativas, y aquellas que le encomiende el Secretario.</i></p>
<p><i>Rector de la Universidad Mexiquense de Seguridad</i></p> <p><i>Artículo 261 de la Ley de Seguridad del Estado de México.</i></p>	<p><i>I. Representar y administrar a la Universidad.</i></p> <p><i>II. Ejecutar los acuerdos de la Junta de Gobierno.</i></p> <p><i>III. Presidir el Consejo Académico.</i></p> <p><i>IV. Someter a la consideración de la Junta de Gobierno, los planes, proyectos y programas elaborados por el Consejo Académico.</i></p> <p><i>V. Proponer ante la Junta de Gobierno, previa opinión del Consejo Académico, los profesores e investigadores, acompañando los antecedentes curriculares y el resultado de los concursos de oposición y en su caso, expedir los nombramientos respectivos.</i></p> <p><i>VI. Designar al personal administrativo y de confianza de la Universidad.</i></p> <p><i>VII. Atender el buen funcionamiento de la Universidad, de acuerdo a su objetivo.</i></p> <p><i>VIII. Acordar, con los servidores públicos de las áreas respectivas, los asuntos de su competencia.</i></p> <p><i>IX. Establecer, mantener y promover las relaciones de la Universidad con otras instituciones nacionales o internacionales.</i></p> <p><i>X. Rendir anualmente un informe de actividades a la Junta de Gobierno, así como los informes periódicos que ésta le solicite.</i></p> <p><i>XI. Elaborar el proyecto de Reglamento Interior.</i></p>

	XII. Las demás que le atribuyen otras disposiciones legales aplicables.
--	---

Como se desprende del cuadro anterior, las funciones encomendadas al titular de la Unidad de Asuntos Internos y el Rector de la Universidad son de carácter administrativo, lo cual confirma que no se trata de cargos y funciones ligados a conceptos de lealtad, identidad o soberanía nacionales, respecto de los que debe evitarse toda suspicacia acerca de compromisos con Estados extranjeros, sin embargo, en el caso concreto, dichas circunstancias no se satisfacen.

En este tenor, los requisitos para ocupar la titularidad de las instituciones de mérito deben ceñirse a méritos y capacidades y no al origen nacional de las personas, consecuentemente resulta claro que las normas que se impugnan en la porción normativa "por nacimiento" son inconstitucionales, pues tener doble o múltiple nacionalidad no es un elemento que pueda influir en méritos o capacidades de una persona.

Sin embargo, de la simple lectura del texto constitucional no se desprende que el Poder Revisor de la Constitución haya establecido un requisito específico para las personas aspirantes a ejercer la titularidad los órganos de referencia, ni prescribió la exigencia de tener la nacionalidad mexicana por nacimiento para poder ocupar los cargos en comento, razón por la cual, las legislaturas locales no pueden, so pretexto de su libre configuración legislativa, exigir imperiosamente la condición necesaria de tener la nacionalidad mexicana para tales efectos, ya que esto resultaría contrario al orden constitucional.

Bajo ese orden de ideas, no es constitucionalmente posible exigir la calidad de ciudadano mexicano por nacimiento, en dichos cargos, pues el resultado de estas medidas trae como consecuencia la discriminación de los extranjeros que hayan adquirido la nacionalidad mexicana, en puestos que no tienen ninguna relación con la defensa de la soberanía o identidad nacionales y traen consigo la violación al derecho del trabajo contemplado en los artículos 5° y 123 constitucionales.

En ese tenor, por regla general no debe existir distinción entre mexicanos por nacimiento, con excepción de los cargos expresamente reservados por la Constitución Federal a mexicanos por nacimiento, así como los que de igual forma, establezca el Congreso de la Unión a través de leyes, siempre y cuando se ponga en riesgo la soberanía, identidad o lealtad nacional.

En conclusión, por las consideraciones vertidas, se estima que los numerales impugnados en la porción normativa "por nacimiento" resultan incompatibles con el bloque de constitucionalidad mexicano por restringir a las mexicanas y mexicanos por naturalización el acceso a un cargo público y, por tanto, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos, solicita sean tildadas de inconstitucionales por ser contrarias a derechos humanos."

5. **TERCERO. Trámite.** Mediante auto dictado por el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el veintitrés de octubre de dos mil dieciocho, se ordenó formar y registrar el expediente de esta acción de inconstitucionalidad, bajo el número 88/2018 y, por razón de turno, se designó como instructor al Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea.

6. En diverso auto de veintitrés de octubre del mismo año, el Ministro instructor admitió a trámite la acción de inconstitucionalidad y ordenó dar vista a los órganos demandados, para efectos de que rindieran sus informes, en términos del artículo 64 de la Ley Reglamentaria del Artículo 105 Constitucional.

7. Mediante oficios presentados en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia del Alto Tribunal el veintinueve de noviembre de dos mil dieciocho, el representante legal del Gobernador del Estado de México y la Presidenta de la Sexagésima Legislatura del Congreso del Estado de México rindieron sus informes sobre la materia de la acción de inconstitucionalidad<sup>31</sup>.

8. Por diverso acuerdo de tres de enero de dos mil diecinueve, el Presidente de este Alto Tribunal ordenó retornar los autos a la Ponencia del Ministro Luis María Aguilar Morales quien, por determinación del Pleno, quedó adscrito a la Primera Sala en lugar del Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, con motivo de su designación como Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

9. **CUARTO. Informe del Gobernador.** Al rendir su informe, el representante legal, en representación del Gobernador Constitucional del Estado de México, adujo, en síntesis:

*"Primero. En relación a los artículos 109, último párrafo y 139, tercer párrafo, de la Ley de Seguridad del Estado de México, señaló que el precepto ha transitado por un desarrollo que inició con el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el seis de diciembre de mil*

<sup>31</sup> Fojas 229 a 302 y 303 a 582 del Cuaderno de AI 88/2018.

novecientos setenta y siete, por medio del cual el constituyente permanente reformó el artículo 6° constitucional, a efecto de actualizar el concepto tradicional que se tenía de la libertad de expresión, pues la doctrina moderna considera que tal prerrogativa constituye una de las piedras angulares de las democracias contemporáneas y que tiene dos vertientes: por una lado el derecho a informar y emitir mensajes y por otro, el derecho a ser informado, por lo que fue este último aspecto el que fue instituido con la citada reforma al establecerse que el derecho a la información será garantizado por el Estado.

Con base en la libertad de configuración legislativa otorgada, en la Constitución Federal y plasmada en la local, el Congreso Local, tuvo a bien expedir la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios, la cual con pleno respeto del ordenamiento fundamental, la legislación general y la Constitución de la Entidad y coincidente con el catálogo de supuestos en los que podrá reservarse la información, en su artículo 140.

El Decreto 328, publicado en la Gaceta de Gobierno del 20 de septiembre de 2018, es respetuosa de principios y bases constitucionalmente establecidos y por consecuencia, de derechos fundamentales.

**Segundo.** Los resultados de los procesos de evaluación y los expedientes integrados al efecto por el contenido de la información resultan confidenciales, si consideramos que en el presente caso, por confidencial debe entenderse a la luz del artículo 6° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, lo que en el caso acontece, derivado de las evaluaciones de control de confianza, en cada una de sus etapas son una revisión de la vida personal y privada de una persona física que pertenece a una institución policial; es decir, la evaluación explora diferentes facetas personalísimas de la vida de un individuo, y que sólo él puede consentir en su difusión; por lo que estos documentos son confidenciales por la propia naturaleza de la información. Para apoyar su afirmación describió de acuerdo a las consideraciones del Centro de Control de Confianza del Estado de México, las cinco fases en las que se integran las evaluaciones y que contiene información personal e inviolable.

Por otro lado, respecto a los principios de confidencialidad y reserva, advierte la necesidad permanente de mecanismos para cuidar que no se violenten éstos, por catalogarse de particular importancia para la seguridad nacional. Pues el hecho de dar a conocer indiscriminadamente la información propia de los integrantes de las instituciones de seguridad pública, vendrían a degradar la capacidad de respuestas de éstos ante un ataque a su vida personalísima en detrimento del interés social.

Así los resultados de los procesos de evaluación de los integrantes de las instituciones de seguridad pública y los expedientes integrados al efecto serán confidenciales, salvo en los casos en que deban presentarse en procedimientos administrativos o judiciales, las autoridades competentes deben tomar las medidas necesarias para que la información confidencial, es decir, los datos personales de las partes involucradas en procesos jurisdiccionales o procedimientos seguidos en forma de juicio, se mantenga restringida y sea sólo de acceso para ellos.

**Tercero.** Respecto a los artículos 208 y 260, ambos en su fracción I, de la Ley de Seguridad del Estado de México, señaló que contrario a lo sostenido por la Comisión Nacional de Derechos Humanos, se considera que los artículos transcrito no vulneran derechos fundamentales de libertad de trabajo, igualdad y no discriminación, en razón de que se busca garantizar el sano desempeño de quien ocupe los cargos referidos en los preceptos impugnados, pues aun cuando los cargos no corresponden a los titulares propios de la Policía Federal y Procuraduría General de la República, eso no es motivo para indicar que no se pone en riesgo la lealtad y funcionalidad de los servidores de las instituciones involucradas, también es falso e incoherente el argumento promovente de la presente acción, respecto a que el requerimiento de la nacionalidad por nacimiento, juzga sobre la capacidad o méritos de los nacionalizados por naturalización, pues en realidad se busca la idoneidad e identidad nacional para el ejercicio del cargo.

Es facultad del legislador, expedir normas en materia de seguridad pública, en las que se determine reservar el desempeño de ciertos cargos a personas cuya nacionalidad hubiere sido adquirida por nacimiento y no hubieren adquirido otra.

De acuerdo con el artículo 5° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para prevenir y eliminar la discriminación, esta no existe cuando se habla de la permanencia en el desempeño del servicio público, por lo que, no puede considerarse que la labor del legislador conlleve una transgresión a la garantía de no discriminación, la cual existiría si se realizaran

*distinciones en situaciones de igualdad y si dichas diferencias de tratos resultaran injustas, situación que en el caso que nos ocupa no se actualiza, pues no hay que confundir la exclusión con la discriminación, en razón de que la primera consiste en que el Estado aísla a ciertos grupos sociales mediante el descuido intencional o negligente de sus derechos humanos, que los pone en una evidente condición de desventaja social, mientras que la discriminación, además de la exclusión que presupone y que puede ser cometida tanto por el Estado como por la sociedad, se manifiesta con desprecio, odio, ofensa y agresión.*

*Bajo el principio de igualdad, se colige que no existe discriminación ni se atenta contra la dignidad humana y mucho menos se vulnera el contenido del artículo 123 constitucional, toda vez que el mexicano por nacimiento se encuentra en una categoría diversa a la del mexicano por naturalización, de la interpretación armónica, histórica y conceptual del derecho fundamental de libertad de trabajo prevista en los artículos 5 y 123 del Constitución Federal, se arriba a la conclusión de que el derecho público subjetivo que estos preceptos consagran, no es absoluto, irrestricto e ilimitado, sino requiere que la actividad que emprenda el gobernado esté permitida por la ley y en su caso, que sea ejercida conforme a la misma.*

*Por otro lado, el legislador estatal, interpretó lo señalado en el numeral 32 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el que el constituyente buscó con dicha disposición, la protección de la soberanía nacional y la seguridad del país, bajo la salvaguarda de conceptos como la lealtad e identidad nacionales, a través de la prohibición expresa de que en tiempo de paz, los extranjeros puedan servir en el Ejército, las fuerzas de policías o seguridad pública; reservando para los mexicanos por nacimiento, la facultad para pertenecer al Ejército o las Fuerzas Armadas y entendiéndolo que la función policial reviste un carácter especial, distinto al que tiene cualquier otro encargo público y muy similar al de las fuerzas federales.*

*Lo anterior, se robustece con la tesis aislada P.I/2013, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 373 del Libro XVIII, Tomo 1 del Semanario Judicial de la Federación y su gaceta, marzo de 2013, Décima Época, dentro de la cual, el máximo órgano jurisdiccional del país, precisó que la facultad de configuración legislativa conferida al Congreso de la Unión para establecer en las leyes los cargos para los cuales se requiera la nacionalidad mexicana por nacimiento y que no se adquiriera o cuente con otra no es irrestricta, sino que debe satisfacer una razonabilidad en función de dichos cargos, esto es, debe sostenerse en los fines u objetivos perseguidos en el propio artículo 32 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.*

*Ese criterio resulta aplicable para considerar como un requisito para ser Rector de la Universidad Mexiquense de Seguridad y Justicia, el ser mexicano por nacimiento, pues el legislador podrá establecer clasificaciones o distinciones entre grupos o individuos a fin de alcanzar un objetivo constitucionalmente válido, como el relativo a que se aseguren la soberanía y la seguridad del país, bajo la salvaguarda de conceptos como la lealtad e identidad nacionales, sin que ello implique una transgresión a los principios de igualdad y no discriminación.*

10. La Presidenta de la LX Legislatura del Estado de México, al rendir su informe, manifestó, en resumen, lo siguiente:

*“1. En relación con el derecho a la información consagrado en el artículo 6° de la Ley Fundamental, debe expresarse que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha indicado que dicho precepto efectivamente establece el derecho a la información y que este derecho se encuentra estrechamente vinculado con el derecho a conocer la verdad y exige que las autoridades se abstengan de dar información manipulada, incompleta o falsa.*

*Así, toda información que obra en los archivos de los entes públicos es de acceso público y sólo en determinados casos establecidos expresamente en la ley, la información pública es de acceso restringido, por estar reservada o ser confidencial, afirmación que sustenta con el tesis de rubro: **“INFORMACIÓN RESERVADA. LÍMITE AL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN (LEY FEDERAL DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA GUBERNAMENTAL”.***

*Por tanto concluye, que los resultados de los procesos de evaluación y sus expedientes de los controles de confianza que se realizan a los integrantes de instituciones de seguridad pública,*

así como de la información contenida en los protocolos de actuación policial sólo podrían reservarse en el supuesto de que se ubicaran en alguna de las hipótesis mencionadas en ese criterio jurisprudencial.

*II. Que en términos del artículo 32 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el ejercicio de los cargos o funciones para los cuales se requiera ser mexicano por nacimiento se reserva a quienes tengan esa calidad y no adquieran otra nacionalidad, reserva que debe estar prevista en la propia Ley Fundamental y en otras leyes expedidas por el Congreso de la Unión. Así esa disposición constitucional tiene el propósito de restringir posibles violaciones al derecho a la igualdad y al derecho a la no discriminación.”*

11. **SÉPTIMO. Pedimento.** El Procurador General de la República, no formuló pedimento.

12. **OCTAVO.** Recibidos los informes de las autoridades y, al encontrarse concluida la instrucción del procedimiento, se puso el expediente en estado de resolución.

#### CONSIDERANDO:

13. **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 en los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Federal y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, toda vez que la Comisión Nacional de Derechos Humanos plantea la inconstitucionalidad de los artículos 109, último párrafo, 139, tercer párrafo, 208, fracción I y 260, fracción I, los últimos dos exclusivamente en la porción normativa “por nacimiento”, todos de la Ley de Seguridad del Estado de México.

14. **SEGUNDO. Oportunidad.** La acción de inconstitucionalidad fue presentada de manera oportuna.

15. El artículo 60, párrafo primero, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución establece que el plazo para ejercer la acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales contados a partir del siguiente a la fecha en que la ley o tratado cuya invalidez se solicite hayan sido publicados en el medio oficial. Si en la fecha del vencimiento del plazo el día fuere inhábil, entonces la acción de inconstitucionalidad podrá presentarse el primer día hábil siguiente.

16. El Decreto por medio del cual se publicaron los artículos 109, último párrafo, 139, tercer párrafo, 208, fracción I y 260, fracción I, los últimos dos exclusivamente en la porción normativa “por nacimiento”, todos de la Ley de Seguridad del Estado de México, se publicó en el Periódico Oficial del Estado de México el veinte de septiembre de dos mil dieciocho, como se demuestra con la copia de dicho ejemplar que obra en autos (fojas 50 a 69).

17. Por tanto, el plazo de treinta días naturales transcurrió del viernes veintiuno de septiembre de dos mil dieciocho (día siguiente al de la publicación en el medio oficial) al sábado veinte de octubre del mismo año; y toda vez que la acción de inconstitucionalidad se ejerció por la Comisión Nacional de Derechos Humanos, mediante escrito presentado en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el veintidós de octubre de dos mil dieciocho (según consta en la foja 48 vuelta del sumario), debe concluirse que la misma es oportuna.

18. **TERCERO. Legitimación.** Suscribe el escrito respectivo, Luis Raúl González Pérez, en su carácter de Presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, lo que acredita con la copia certificada de la designación en ese cargo<sup>32</sup>.

19. El artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Federal establece que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos podrá promover acción de inconstitucionalidad en contra de leyes emitidas por las legislaturas locales que estime contrarias a los derechos humanos.

20. Por otro lado, la representación y las facultades del Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos se encuentran consagradas en el artículo 15, fracciones I y XI, de la Ley que regula el mencionado órgano<sup>33</sup>.

21. En el caso, dicho funcionario ejerce la acción en contra de diversos artículos de la Ley de Seguridad del Estado de México, por considerarlos contrarios a derechos humanos, por lo que cuenta con la legitimación necesaria para hacerlo.

<sup>32</sup> Foja 49 del expediente

<sup>33</sup> **Artículo 15.** El Presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones:

I.- Ejercer la representación legal de la Comisión Nacional. (...)

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

22. **CUARTO. Causales de improcedencia.** Las autoridades que rindieron informe no plantearon causas de improcedencia, y el Tribunal Pleno no advierte de oficio motivo de improcedencia o de sobreseimiento en el presente asunto.

23. **QUINTO. Inconstitucionalidad de los artículos 109, último párrafo y 139, tercer párrafo, de la Ley de Seguridad del Estado de México, por violación al artículo 6 constitucional.**

24. En el primer concepto de invalidez se plantea que la reforma a los artículos 109, último párrafo y 139, tercer párrafo, de la Ley de Seguridad del Estado de México, prevén una reserva genérica, previa e indeterminada, respecto de los resultados de los procesos de evaluación y sus expedientes de los controles de confianza que se realizan a los integrantes de instituciones de seguridad pública, así como de la información contenida en los protocolos de actuación policial, que no obedece al interés público ni a la seguridad nacional, con lo que se vulneran el derecho de acceso a la información y el principio de máxima publicidad consagrados en los artículo 6° de la Constitución Federal, 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

25. Al respecto, el Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos argumenta que la norma impugnada, al disponer que los resultados de los procesos de evaluación y los expedientes integrados con motivo de las evaluaciones de control de confianza y la información contenida en los protocolos de actuación policial serán confidenciales, origina un distanciamiento de los principios y bases generales que garantizan el ejercicio del derecho a la información previsto en el artículo 6° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

26. Argumenta que si bien la Constitución permite la restricción del derecho a la información pública, al estipular la posibilidad de reservar el acceso a la misma, conforme a lo establecido en la fracción I, del apartado A del numeral en cita, dicha restricción sólo podrá realizarse en los siguientes supuestos, esto es: debe realizarse por tiempo determinado, por razones de interés público o de seguridad nacional, en los términos que fijan las leyes.

27. Con base en lo anterior, considera que de la literalidad de los artículos 109, último párrafo y 139, tercer párrafo, de la Ley de Seguridad del Estado de México, se desprende que la calificación de confidencialidad en la información es previa cualquier solicitud y no está sujeta a una temporalidad determinada, pues no especifica el período por el cual tendrá ese carácter, lo que permite a las autoridades negar el acceso a tales datos de manera permanente o por tiempo indefinido.

28. Argumenta que respecto de la confidencialidad de información en los procesos de evaluación, no sucede lo mismo con los resultados, porque éstos dan a conocer a la persona solicitante si los servidores públicos están capacitados para desempeñar el cargo respectivo, por lo que debe salvaguardarse, en su caso los datos personales, pero no todo el universo de la información.

29. Por lo que hace a la reserva de la información contenida en los protocolos de actuación policial, señala que éstos recopilan conductas, acciones y técnicas que se consideran adecuadas ante ciertas situaciones, pero negar su acceso de forma pública no responde a las exigencias del texto constitucional, en tanto que las restricciones impugnadas hacen nugatorio el ejercicio del derecho de acceso a la información en tanto se trata de medidas demasiado amplias y excesivas que interfieren con el ejercicio legítimo de tal libertad.

30. Considera que las normas impugnadas tienen un impacto desproporcional sobre un sector de la población: el gremio periodístico, al imposibilitar la búsqueda de toda información recabada por las autoridades de seguridad pública, en virtud de que uno de los sujetos destinatarios de la norma podrían ser los periodistas.

31. Destaca que los artículos impugnados no acatan el principio de máxima publicidad y, por el contrario, lo invierten, al contemplar como regla general la reserva de toda la información.

32. Señala que el legislador local pierde de vista que la posibilidad de reservar temporalmente información pública, contemplada en el artículo 6° de la Norma Fundamental, no puede darse en forma indiscriminada y genérica, sino que únicamente puede justificarse en cada caso concreto atendiendo al interés público y la seguridad nacional.

33. Destaca que las limitaciones respectivas deben cumplir los requisitos genéricos que la Corte Interamericana ha establecido para la validez de las restricciones a derechos fundamentales, consistentes básicamente en la reserva de ley, el fin legítimo y la necesidad de la medida; presupuesto que se desprende de la interpretación del artículo 13, inciso 2, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

34. Afirma que las normas impugnadas no resultan medidas adecuadas a la exigencia constitucional de respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad; por el contrario, resulta una medida restrictiva y regresiva, por parte del Estado mexicano, toda vez que privilegia la opacidad de la información.

35. Para efecto de resolver si los preceptos combatidos son o no violatorios del principio constitucional de máxima publicidad que rige a la información pública, es necesario precisar que el derecho de acceso a la información se encuentra regulado en los artículos 6 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos<sup>34</sup>, 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos<sup>35</sup> y 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos<sup>36</sup>.

36. El artículo 6 constitucional establece tanto el acceso a la información, como la libertad de expresión; derechos que constituyen elementos funcionalmente esenciales en la estructura del Estado constitucional democrático de derecho, al asegurar a las personas espacios esenciales para desplegar su autonomía individual y al gozar de una vertiente pública, colectiva o institucional.

37. Al interpretar el contenido normativo del artículo 6 constitucional en asuntos precedentes<sup>37</sup>, este Tribunal Pleno ha sostenido que lo dispuesto en dicho precepto implica la obligación de respetar el derecho de los individuos no sólo a expresar el pensamiento propio, sino también, como miembros de un colectivo, el deber de garantizar su derecho a recibir información, por lo que tales derechos revisten además la característica de ser de orden público y de interés social.

38. Aun cuando el derecho a la información constituye un derecho fundamental, esa circunstancia no implica que no se encuentre acotado o que aplique irrestrictamente en todos los casos y respecto de todo tipo de información.

39. En relación con las restricciones a este derecho, el artículo 13, numeral 2, inciso b) de la Convención Americana sobre Derechos Humanos<sup>38</sup>, así como el artículo 19, numeral 3, del Pacto Internacional de

<sup>34</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

**“Artículo 6o. [...]”:**

*Para el ejercicio del derecho de acceso a la información, la Federación, los Estados y el Distrito Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias, se regirán por los siguientes principios y bases:*

*I. Toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo federal, estatal y municipal, es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público en los términos que fijen las leyes. En la interpretación de este derecho deberá prevalecer el principio de máxima publicidad.*

*II. La información que se refiere a la vida privada y los datos personales será protegida en los términos y con las excepciones que fijen las leyes.*

*III. Toda persona, sin necesidad de acreditar interés alguno o justificar su utilización, tendrá acceso gratuito a la información pública, a sus datos personales o a la rectificación de éstos.*

*IV. Se establecerán mecanismos de acceso a la información y procedimientos de revisión expeditos. Estos procedimientos se sustanciarán ante órganos u organismos especializados e imparciales, y con autonomía operativa, de gestión y de decisión.*

*V. Los sujetos obligados deberán preservar sus documentos en archivos administrativos actualizados y publicarán a través de los medios electrónicos disponibles, la información completa y actualizada sobre sus indicadores de gestión y el ejercicio de los recursos públicos.*

*VI. Las leyes determinarán la manera en que los sujetos obligados deberán hacer pública la información relativa a los recursos públicos que entreguen a personas físicas o morales.*

*VII. La inobservancia a las disposiciones en materia de acceso a la información pública será sancionada en los términos que dispongan las leyes. [...]”.*

<sup>35</sup> Convención Americana sobre Derechos Humanos (Ratificada por el Estado Mexicano el 3 de febrero de 1981 y promulgada por Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 7 de mayo de 1981).

**“Artículo 13. Libertad de Pensamiento y de Expresión:**

*1. Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.*

*2. El ejercicio del derecho previsto en el inciso precedente no puede estar sujeto a previa censura sino a responsabilidades ulteriores, las que deben estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para asegurar: a) el respeto a los derechos o a la reputación de los demás, o b) la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas. [...]”.*

<sup>36</sup> Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos (Ratificado por el Estado Mexicano el 24 de marzo de 1981 y promulgado por Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de mayo de 1981).

**“Artículo 19: 1. [...] 2. Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión; este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.**

*3. El ejercicio del derecho previsto en el párrafo 2 de este artículo entraña deberes y responsabilidades especiales. Por consiguiente, puede estar sujeto a ciertas restricciones, que deberán, sin embargo, estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para:*

*a) Asegurar el respeto a los derechos o a la reputación de los demás;*

*b) La protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas”.*

<sup>37</sup> Como es la Acción de Inconstitucionalidad 73/2017, resuelto en sesión de treinta de abril de dos mil diecinueve, por unanimidad de diez votos. El Ministro Eduardo Medina Mora I. no asistió a la sesión por gozar de vacaciones, en virtud de que integró la Comisión de Receso correspondiente al primer período de sesiones de dos mil dieciocho.

<sup>38</sup> **“Artículo 13. Libertad de Pensamiento y de Expresión --- 1. Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección. --- 2. El ejercicio del derecho previsto en el inciso precedente no puede estar sujeto a previa censura sino a responsabilidades ulteriores las que deben estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para asegurar: --- a) el respeto a los derechos o a la reputación de los demás, --- o b) la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas”.**

Derechos Civiles y Políticos<sup>39</sup>, establecen aquellas restricciones que son necesarias para asegurar el respeto a los derechos o a la reputación de los demás, la protección de la seguridad nacional, el orden público, la salud o la moral públicas. Mientras tanto, el artículo 4o. de la ley general de transparencia indica que la información podrá ser clasificada como reservada o confidencial por los sujetos obligados<sup>40</sup>.

40. En congruencia con lo anterior, la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 6, apartado A, fracción I, establece que la información podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público y seguridad nacional, en los términos que fijen las leyes, debiendo prevalecer el principio de máxima publicidad.

41. Al respecto, si bien de las fracciones I y II del segundo párrafo del artículo 6 constitucional, se advierte que el derecho de acceso a la información puede limitarse por: (i) el interés público; y (ii) la vida privada y los datos personales, lo cierto es que del análisis a dichas fracciones se advierte que sólo enuncian los fines constitucionalmente válidos o legítimos para establecer limitaciones al derecho en comento, pero lo cierto es que ambas remiten a la legislación secundaria para el desarrollo de los supuestos específicos en que procedan las excepciones que busquen proteger los bienes constitucionales enunciados como límites al derecho de acceso a la información<sup>41</sup>.

42. Sobre este tema, la Segunda Sala de este Alto Tribunal ha reconocido que es “jurídicamente adecuado” que las leyes de la materia establezcan restricciones al acceso a la información pública, siempre y cuando atiendan a las finalidades previstas constitucionalmente, así como que las clasificaciones correspondientes sean proporcionales y congruentes con los principios constitucionales que intentan proteger<sup>42</sup>. En forma análoga se ha pronunciado este Tribunal Pleno en las tesis P. XLV/2000<sup>43</sup> y P. LX/2000<sup>44</sup>, concluyendo que es lógica su limitación por los intereses nacionales y los derechos de terceros.

43. En cumplimiento al mandato constitucional y de conformidad con los lineamientos reconocidos por este Pleno para tal efecto, **la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental establece dos criterios bajo los cuales la información podrá clasificarse y, con ello, limitar el acceso de los particulares a la misma: el de “información confidencial” y el de “información reservada”**.

44. Para proteger la vida privada y los datos personales –considerados como uno de los límites constitucionalmente legítimos– los artículos 116 y 120 de la Ley<sup>45</sup> estableció como criterio de clasificación el de **“información confidencial”**, el cual restringe el acceso a la información que contenga datos personales que requieran el consentimiento de los individuos para su difusión, distribución o comercialización.

45. Lo anterior también tiene un sustento constitucional en lo dispuesto en: (i) el segundo párrafo del artículo 16 constitucional, el cual reconoce que el derecho a la protección de datos personales –así como al acceso,

<sup>39</sup> **Artículo 19.** 1. Nadie podrá ser molestado a causa de sus opiniones. --- 2. Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión; este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección. --- 3. El ejercicio del derecho previsto en el párrafo 2 de este artículo entraña deberes y responsabilidades especiales. Por consiguiente, puede estar sujeto a ciertas restricciones, que deberán, sin embargo, estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para: --- a) Asegurar el respeto a los derechos o a la reputación de los demás; --- b) La protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas”.

<sup>40</sup> **Artículo 4.** El derecho humano de acceso a la información comprende solicitar, investigar, difundir, buscar y recibir información. Toda la información generada, obtenida, adquirida, transformada o en posesión de los sujetos obligados es pública y accesible a cualquier persona en los términos y condiciones que se establezcan en la presente Ley, en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, la Ley Federal, las leyes de las Entidades Federativas y la normatividad aplicable en sus respectivas competencias; sólo podrá ser clasificada excepcionalmente como reservada temporalmente por razones de interés público y seguridad nacional, en los términos dispuestos por esta Ley”.

<sup>41</sup> El Tribunal Pleno llegó a las mismas conclusiones al resolver la acción de inconstitucionalidad 49/2009 el 9 de marzo de 2010. Ver fojas 50 a 52.

<sup>42</sup> Tesis aislada 2a. XLIII/2008, registro de IUS 169772, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXVII, abril de 2008, página 733, de rubro **“TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA GUBERNAMENTAL. EL ARTÍCULO 14, FRACCIÓN I, DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, NO VIOLA LA GARANTÍA DE ACCESO A LA INFORMACIÓN”**.

<sup>43</sup> Tesis aislada P. XLV/2000, registro de IUS 191981, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XI, abril de 2000, página 72, de rubro **“DERECHO A LA INFORMACIÓN. LA SUPREMA CORTE INTERPRETÓ ORIGINALMENTE EL ARTÍCULO 6o. CONSTITUCIONAL COMO GARANTÍA DE PARTIDOS POLÍTICOS, AMPLIANDO POSTERIORMENTE ESE CONCEPTO A GARANTÍA INDIVIDUAL Y A OBLIGACIÓN DEL ESTADO A INFORMAR VERAZMENTE”**.

<sup>44</sup> Tesis aislada P. LX/2000, registro de IUS 191967, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XI, abril de 2000, página 72, de rubro **“DERECHO A LA INFORMACIÓN. SU EJERCICIO SE ENCUENTRA LIMITADO TANTO POR LOS INTERESES NACIONALES Y DE LA SOCIEDAD, COMO POR LOS DERECHOS DE TERCEROS”**.

<sup>45</sup> Anteriormente, esta disposición se encontraba prevista en la abrogada Ley Federal, en su artículo 18.

rectificación y cancelación de los mismos– debe ser tutelado por regla general, salvo los casos excepcionales que se prevean en la legislación secundaria; y (ii) la fracción V, del apartado C, del artículo 20 constitucional, que protege la identidad y datos personales de las víctimas y ofendidos que sean parte en procedimientos penales<sup>46</sup>.

46. Así pues, **existe un derecho de acceso a la información pública que rige como regla general, aunque limitado, en forma también genérica, por el derecho a la protección de datos personales.** Por lo anterior, el acceso público –para todas las personas independientemente del interés que pudieren tener– a los datos personales distintos a los del propio solicitante de información sólo procede en ciertos supuestos, reconocidos expresamente por las leyes respectivas<sup>47</sup>.

47. Adicionalmente, la información confidencial puede dar lugar a la clasificación de un documento en su totalidad o de ciertas partes o pasajes del mismo, pues puede darse el caso de un documento público que sólo en una sección contenga datos confidenciales<sup>48</sup>.

48. Así, de conformidad con lo dispuesto en el referido artículo 120 de la ley, la restricción de acceso a la información confidencial no es absoluta, pues puede permitirse su difusión, distribución o comercialización si se obtiene el **consentimiento expreso** de la persona a que haga referencia la información o cuando se actualice alguno de los supuestos de excepción ahí previstos.

49. Por otro lado, para proteger el interés público –principio reconocido como el otro límite constitucionalmente válido para restringir el acceso a la información pública–, el artículo 113 de la Ley reconoce como criterio de clasificación el de **“información reservada”**, estableciendo un catálogo genérico de lineamientos bajo los cuales deberá reservarse la información, lo cual procederá cuando la difusión de la información:

50. I. **Comprometa la seguridad nacional, la seguridad pública o la defensa nacional y cuente con un propósito genuino y un efecto demostrable;**

51. II. Pueda menoscabar la conducción de las negociaciones y relaciones internacionales;

52. III. Se entregue al Estado Mexicano expresamente con ese carácter o el de confidencial por otro u otros sujetos de derecho internacional, excepto cuando se trate de violaciones graves de derechos humanos o delitos de lesa humanidad de conformidad con el derecho internacional;

53. IV. Pueda afectar la efectividad de las medidas adoptadas en relación con las políticas en materia monetaria, cambiaria o del sistema financiero del país; pueda poner en riesgo la estabilidad de las instituciones financieras susceptibles de ser consideradas de riesgo sistémico o del sistema financiero del país, pueda comprometer la seguridad en la provisión de moneda nacional al país, o pueda incrementar el costo de operaciones financieras que realicen los sujetos obligados del sector público federal;

54. V. Pueda poner en riesgo la vida, seguridad o salud de una persona física;

55. VI. Obstruya las actividades de verificación, inspección y auditoría relativas al cumplimiento de las leyes o afecte la recaudación de contribuciones;

56. VII. Obstruya la prevención o persecución de los delitos;

57. VIII. La que contenga las opiniones, recomendaciones o puntos de vista que formen parte del proceso deliberativo de los servidores públicos, hasta en tanto no sea adoptada la decisión definitiva, la cual deberá estar documentada;

58. IX. Obstruya los procedimientos para fincar responsabilidad a los Servidores Públicos, en tanto no se haya dictado la resolución administrativa;

59. X. Afecte los derechos del debido proceso;

<sup>46</sup> Acción de inconstitucionalidad 49/2009 resuelta el nueve de marzo de dos mil diez, fojas 52 y 53.

<sup>47</sup> Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental:

**“Artículo 120.** Para que los sujetos obligados puedan permitir el acceso a información confidencial requieren obtener el consentimiento de los particulares titulares de la información.

No se requerirá el consentimiento del titular de la información confidencial cuando:

I. La información se encuentre en registros públicos o fuentes de acceso público;

II. Por ley tenga el carácter de pública;

III. Exista una orden judicial;

IV. Por razones de seguridad nacional y salubridad general, o para proteger los derechos de terceros, se requiera su publicación, o

V. Cuando se transmita entre sujetos obligados y entre éstos y los sujetos de derecho internacional, en términos de los tratados y los acuerdos interinstitucionales, siempre y cuando la información se utilice para el ejercicio de facultades propias de los mismos.

Para efectos de la fracción IV del presente artículo, el organismo garante deberá aplicar la prueba de interés público. Además, se deberá corroborar una conexión patente entre la información confidencial y un tema de interés público y la proporcionalidad entre la invasión a la intimidad ocasionada por la divulgación de la información confidencial y el interés público de la información.”

<sup>48</sup> Ello se desprende de la lectura integral del artículo 108 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

60. XI. Vulnere la conducción de los expedientes judiciales o de los procedimientos administrativos seguidos en forma de juicio, en tanto no hayan causado estado;

61. XII. Se encuentre contenida dentro de las investigaciones de hechos que la ley señale como delitos y se tramiten ante el Ministerio Público, y

62. XIII. Las que por disposición expresa de una ley tengan tal carácter, siempre que sean acordes con las bases, principios y disposiciones establecidos en esta ley y no la contravengan; así como las previstas en tratados internacionales

63. De lo hasta aquí expuesto se advierte que el derecho de acceso a la información no es absoluto, en tanto su ejercicio se encuentra acotado en función de ciertas causas e intereses estatalmente relevantes.

64. Asimismo, como se indicó, la Constitución establece el criterio de clasificación de "información reservada", a efecto de proteger el interés público y la seguridad nacional y remite a la ley para el desarrollo de los términos específicos en que procedan las excepciones que busquen proteger los bienes constitucionales enunciados como límites al derecho de acceso a la información<sup>49</sup>; así, la información que tienen bajo su resguardo los sujetos obligados del Estado encuentra como excepción, además de la relativa a los datos personales, aquella que sea temporalmente reservada en los términos establecidos por el legislador federal o local, cuando de su propagación pueda derivarse perjuicio por causa de interés público y seguridad nacional.

65. En desarrollo de ese extremo de excepcionalidad, como se dijo, el artículo 113 de la ley general establece dentro del catálogo genérico de supuestos bajo los cuales deberá reservarse la información, la relativa a que su otorgamiento o publicación pueda comprometer la seguridad nacional, la seguridad pública o la defensa nacional y cuente con un propósito genuino y un efecto demostrable. Así, **la seguridad pública es un criterio objetivo de reserva de información.**

66. La seguridad pública tiene como fin salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz pública, comprendiendo la prevención especial y general de los delitos y la reinserción social del sentenciado, lo que hace evidente que la seguridad pública obedece a razones poderosas de interés público.

67. Si bien es cierto que la seguridad pública es una categoría de información susceptible de ser reservada en atención a cuestiones de interés público, también lo es que de conformidad al artículo 6 constitucional no es posible establecer reservas de información *ex ante* de carácter absoluto. Toda información en posesión de cualquier entidad estatal es pública y sólo puede ser reservada por cuestiones de interés público. En este sentido, la reserva será válida siempre y cuando atienda a las finalidades previstas en la Constitución y sea proporcional y congruente con los principios constitucionales que se intentan proteger<sup>50</sup>, de manera que la actualización de una reserva por comprometer la seguridad pública como supuesto válido para limitar el acceso a la información no implica que se pueda establecer a nivel legislativo de manera automática que toda información contenida en expedientes o bases de datos se tenga como reservada.

68. Si bien podría suponerse que una reserva a la información, por sí misma, resulta contraria al principio de máxima publicidad, ello no es así, ya que, se reitera, lo que se genera a través de la reserva de la información, es su puesta en un estado de resguardo temporal, en atención a ciertos supuestos que lo justifican.

69. Debe tenerse en cuenta que los sujetos obligados deben realizar la evaluación en los casos concretos para establecer la procedencia de una reserva, debiendo fundar y motivar, en los casos concretos, las causas y temporalidades de las reservas.

70. La Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, reglamentaria del artículo 6 constitucional, en sus artículos 100<sup>51</sup>, 103<sup>52</sup>, 104<sup>53</sup> y 108<sup>54</sup>, exige que todos los sujetos obligados para poder

---

<sup>49</sup> El Tribunal Pleno llegó a las mismas conclusiones al resolver la acción de inconstitucionalidad 49/2009 el nueve de marzo de dos mil diez. Ver fojas 50 a 52.

<sup>50</sup> Tesis aislada 2a. XLIII/2008, registro de IUS 169772, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXVII, abril de 2008, página 733, de rubro: "**TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA GUBERNAMENTAL. EL ARTÍCULO 14, FRACCIÓN I, DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, NO VIOLA LA GARANTÍA DE ACCESO A LA INFORMACIÓN.**"

<sup>51</sup> "**Artículo 100.** La clasificación es el proceso mediante el cual el sujeto obligado determina que la información en su poder actualiza alguno de los supuestos de reserva o confidencialidad, de conformidad con lo dispuesto en el presente Título.

Los supuestos de reserva o confidencialidad previstos en las leyes deberán ser acordes con las bases, principios y disposiciones establecidos en esta Ley y, en ningún caso, podrán contravenirla.

Los titulares de las Áreas de los sujetos obligados serán los responsables de clasificar la información, de conformidad con lo dispuesto en esta Ley, la Ley Federal y de las Entidades Federativas".

<sup>52</sup> "**Artículo 103.** En los casos en que se niegue el acceso a la información, por actualizarse alguno de los supuestos de clasificación, el Comité de Transparencia deberá confirmar, modificar o revocar la decisión. --- Para motivar la clasificación de la información y la ampliación del plazo de reserva, se deberán señalar las razones, motivos o circunstancias especiales que llevaron al sujeto obligado a concluir que el caso particular se ajusta al supuesto previsto por la norma legal invocada como fundamento. Además, el sujeto obligado deberá, en todo momento, aplicar una prueba de daño. --- Tratándose de aquella información que actualice los supuestos de clasificación, deberá señalarse el plazo al que estará sujeto la reserva".

configurar información como reservada, además de la realización de un examen casuístico y de justificación fundado y motivado, se desarrolle la aplicación de una prueba de daño; entendido esto como el estándar que implica ponderar la divulgación de la información frente a la actualización de un posible daño al interés o principio que se busca proteger.

71. La calificación de la reserva debe hacerse atendiendo al daño que puede efectuar, sin olvidar que ésta debe estar debidamente fundada y motivada y que en ella debe establecerse el nexo probable, presente o específico, entre la revelación de la información y el menoscabo de un derecho o el riesgo que representa.

72. Es por eso que este Alto Tribunal considera que los alcances del principio de máxima publicidad en relación con el derecho de acceso a la información se orientan por tres ejes: I) el derecho a la información está sometido a un régimen limitado de excepciones; II) la reserva de información por parte de las autoridades deberá responder a una justificación realizada mediante una prueba de daño, y III) el principio de máxima publicidad es la herramienta para interpretar las disposiciones legales relacionadas con el derecho de acceso a la información.

73. Una vez precisado lo anterior, a continuación se analiza el contenido específico de cada uno de los preceptos impugnados:

74. En primer lugar, por cuanto hace al artículo 109, último párrafo, de la Ley de Seguridad del Estado de México, éste dispone:

**“Artículo 109.** La certificación es el proceso mediante el cual los integrantes de las instituciones de seguridad pública se someten a las evaluaciones periódicas establecidas por el Centro, en los procedimientos de ingreso, promoción y permanencia.

*Los aspirantes que ingresen a las instituciones de seguridad pública deberán contar con el Certificado y registro correspondientes, de conformidad con lo establecido por la Ley General.*

*Ninguna persona podrá ingresar o permanecer en las instituciones de seguridad pública sin contar con el Certificado y registro vigentes.*

*Las evaluaciones de control de confianza comprenderán los exámenes médico, toxicológico, psicológico, poligráfico, estudio socioeconómico y los demás que se consideren necesarios de conformidad con la normatividad aplicable.*

**Los resultados de los procesos de evaluación y los expedientes integrados al efecto, serán confidenciales, salvo en aquellos casos en que deban presentarse en procedimientos administrativos o judiciales y se mantendrán en reserva en los términos de las disposiciones jurídicas aplicables.”**

75. Conforme al dispositivo transcrito se advierte que se le otorga, de manera generalizada, el carácter de **confidencial** a los procesos de evaluación y los expedientes integrados al efecto, con excepción de los casos en que deban presentarse en procedimientos administrativos o judiciales, los cuales deben mantenerse **en reserva** conforme a las disposiciones legales respectivas.

76. De lo anterior se advierte que en la porción normativa impugnada se hace referencia tanto a información confidencial y a la reservada, al respecto, no debe perderse de vista que, como se precisó, la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental establece que estos dos conceptos se tratan de criterios distintos bajo los cuales puede clasificarse la información y, con ello, limitar legalmente el acceso a ésta por parte de los particulares.

77. Así, como se adelantó, la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información prevé que la información confidencial es aquella que contiene datos personales concernientes a una persona identificada o identificable, la cual no estará sujeta a temporalidad alguna y sólo podrán tener acceso a ella los titulares, sus representantes y servidores públicos facultados para ello. De ahí que, tratándose de esta clase de información no prevalece el principio de máxima publicidad, debido a que, precisamente, su objeto es proteger datos personales, entendidos éstos, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 3, fracción IX, de la Ley General de

---

<sup>53</sup> **“Artículo 104.** En la aplicación de la prueba de daño, el sujeto obligado deberá justificar que: --- I. La divulgación de la información representa un riesgo real, demostrable e identificable de perjuicio significativo al interés público o a la seguridad nacional; --- II. El riesgo de perjuicio que supondría la divulgación supera el interés público general de que se difunda, y --- III. La limitación se adecua al principio de proporcionalidad y representa el medio menos restrictivo disponible para evitar el perjuicio”.

<sup>54</sup> **“Artículo 108.** Los sujetos obligados no podrán emitir acuerdos de carácter general ni particular que clasifiquen Documentos o información como reservada. La clasificación podrá establecerse de manera parcial o total de acuerdo al contenido de la información del Documento y deberá estar acorde con la actualización de los supuestos definidos en el presente Título como información clasificada. --- En ningún caso se podrán clasificar Documentos antes de que se genere la información. --- La clasificación de información reservada se realizará conforme a un análisis caso por caso, mediante la aplicación de la prueba de daño”.

Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados, como la información concerniente a una persona física o jurídica colectiva identificada o identificable, establecida y en cualquier formato o modalidad y que esté almacenada en los sistemas y bases de datos, en términos de la propia ley en mención.

78. Por su parte, la ley en cita establece en su artículo 3, fracción X, que los datos personales sensibles son los referentes a la esfera más íntima de su titular, cuya utilización indebida puede dar origen, entre otras consecuencias, a discriminación o a la generación de un riesgo grave para éste. Lo anterior, en el entendido de que, de manera enunciativa, mas no limitativa, se considerarán sensibles los datos que puedan revelar aspectos como origen racial o étnico, estado de salud física o mental, presente o futura, información genética, creencias religiosas, filosóficas y morales, opiniones políticas y preferencia sexual.

79. Ahora bien, conforme a la porción normativa en análisis, las evaluaciones de control de confianza, definidas en el párrafo anterior de ese precepto, consisten en: exámenes médicos, toxicológicos, psicológicos, polígrafo y estudio socioeconómico.

80. Por tal motivo, este Pleno considera correcto que el legislador les reconozca el carácter de información confidencial a los resultados y expedientes derivados de estas evaluaciones, en el entendido de que el propio precepto hace la precisión de que, tratándose de datos personales y, en su caso, de datos personales sensibles, deben aplicarse las reglas de datos personales previstas en la ley de la materia.

81. De ahí que, por cuanto hace al artículo 109, último párrafo, de la Ley de Seguridad del Estado de México, resulta **infundado** el argumento en análisis, toda vez que, contrariamente a lo planteado por el accionante, en este caso no se previó por el legislador local una reserva amplia o genérica en relación con la clasificación de información confidencial.

82. Lo anterior se corrobora con el hecho de que el legislador estatal estableció que los resultados y su expediente derivados de las evaluaciones de control de confianza únicamente pueden ser divulgados en procedimientos administrativos y judiciales, aunado a que, en todo caso, debe atenderse a las reglas de datos personales aplicables, conforme al régimen de protección del artículo 6° constitucional en relación con los datos personales y, en específico, de los datos personales sensibles, atendiendo a que la información contenida en los expedientes relativos a la evaluación de los controles de confianza contiene exclusivamente de esa naturaleza y, por lo tanto, confidenciales de quienes aspiran a ingresar, permanecer o ser promovidos en cargos superiores dentro de las instituciones de seguridad pública, ya que se utilizan para comprobar el cumplimiento de perfiles de personalidad, éticos, socioeconómicos, médicos, referencias, habilidades, entre otros.

83. En consecuencia, al resultar infundado el argumento planteado respecto del artículo **109, último párrafo, de la Ley de Seguridad del Estado de México**, lo procedente en reconocer su validez.

84. Por otra parte, en relación con el artículo 139, último párrafo, de la Ley de Seguridad del Estado de México, dicho precepto dispone:

*“Artículo 139. La o el Titular de la Secretaría establecerá los protocolos de actuación de las Instituciones Policiales para la debida investigación y el auxilio en la persecución de los delitos. Estos protocolos serán de observancia obligatoria para las Instituciones Policiales de los municipios una vez que sean aprobados por el Consejo Estatal.*

*En el ejercicio de facultades de investigación preventiva, se aplicarán las técnicas especiales que establezcan las disposiciones aplicables conforme a los protocolos antes referidos.*

**La información contenida en los protocolos de actuación policial será considerada como información confidencial, por lo que queda prohibida su difusión o publicación por cualquier medio.”**

85. Como se advierte, el precepto impugnado dispone que debe considerarse como información confidencial, la contenida en los protocolos de actuación policial será considerada como información confidencial, quedando prohibida su difusión o publicación por cualquier medio.

86. Así, en una primera aproximación al problema planteado, lo previsto en el artículo 139, último párrafo, de la Ley de Seguridad del Estado de México, al determinar como información confidencial los procesos de evaluación y los expedientes integrados al efecto, así como los protocolos de actuación judicial, respectivamente, **podría encontrar justificación en relación exclusivamente con la información personal, atendiendo a que, como se dijo, el derecho de acceso a la información pública se encuentra**

limitado constitucionalmente, por regla general, por el derecho a la protección de datos personales<sup>55</sup>. Sin embargo, lo que origina una transgresión al artículo 6 constitucional es que lo dispuesto en la norma combatida se traduce en una limitación genérica, total e indeterminada, que impide que la reserva a la información se actualice como excepción derivada de una valoración casuística que pueda hacer el sujeto obligado en atención a la información específica que se solicite.

87. No pasa desapercibido que la ley combatida tiene como objeto regular la seguridad pública del Estado<sup>56</sup>; sin embargo, lo dispuesto en el precepto impugnado, al otorgar, de manera amplia, el carácter de confidencial a la información contenida en los protocolos de actuación policial, implica que no exista una distinción entre la información que pudiera referirse a datos personales (la cual requiere el consentimiento de los individuos para su difusión o, en su caso, que se acredite objetivamente que se actualiza alguno de los supuestos previstos en el artículo 120 de la Ley General), y cualquier otra que se relacione con los rubros referidos en el precepto analizado, lo cual genera que lo dispuesto en éstos se traduzca en una prohibición genérica e indeterminada.

88. Es importante distinguir entre la información que generan los órganos encargados de las funciones de seguridad pública<sup>57</sup> de aquella información cuya difusión es susceptible de provocar un daño a las funciones estatales en materia de seguridad pública.

89. En el caso, la porción normativa impugnada genera la consecuencia de que los sujetos obligados deban considerar como información reservada, sin excepción, los protocolos de actuación judicial, sin que exista, en atención al principio de máxima publicidad, la obligación de justificar dicha limitación, lo cual resulta inconstitucional.

90. Así se considera en virtud de que, aun cuando existen casos o aspectos en que se pueda justificar la confidencialidad, total o parcial de algún de proceso de evaluación y o de los expedientes integrados al efecto, o de los protocolos de actuación judicial, lo cierto es que, por otro lado, puede existir información que no se trate de información personal y que, a pesar de estar relacionada con la seguridad pública no deba ser reservada ya que su divulgación no es susceptible de ocasionar alguna afectación a aquélla.

91. Es por eso que se considera que la porción normativa impugnada es sobreinclusiva, ya que se limita el acceso a información pública que no verse sobre datos personales de los participantes en los procesos respectivos y que, a pesar de estar relacionada de forma directa o indirecta con la seguridad pública, no forzosamente debe ser reservada, lo cual vulnera el principio constitucional de máxima publicidad.

92. Al respecto, debe precisarse que, dejando de lado la información personal, si bien el legislador está facultado para determinar categorías de información que pueden estar sujetas a reserva, como es el caso de la seguridad pública, lo cierto es que no resulta constitucional reservar por la vía legislativa la información o bases de datos que genera un órgano estatal de forma total y completa, contenidos en los protocolos de actuación judicial, sin que exista la posibilidad de que alguna de la información que forma parte de la categoría de seguridad pública o se encuentre en bases de datos relacionadas, pueda ser entregada a los solicitantes.

<sup>55</sup> Acorde con lo dispuesto en el artículo 116 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, que dispone: "**Artículo 116.** Se considera información confidencial la que contiene datos personales concernientes a una persona identificada o identificable.

La información confidencial no estará sujeta a temporalidad alguna y sólo podrán tener acceso a ella los titulares de la misma, sus representantes y los Servidores Públicos facultados para ello.

Se considera como información confidencial: los secretos bancario, fiduciario, industrial, comercial, fiscal, bursátil y postal, cuya titularidad corresponda a particulares, sujetos de derecho internacional o a sujetos obligados cuando no involucren el ejercicio de recursos públicos.

Asimismo, será información confidencial aquella que presenten los particulares a los sujetos obligados, siempre que tengan el derecho a ello, de conformidad con lo dispuesto por las leyes o los tratados internacionales."

<sup>56</sup> En relación con el objeto de la ley impugnada, en sus artículos 1, fracciones I y IV, y 2, se dispone:

"**Artículo 1.** Esta Ley es de orden público, de interés social y de observancia general en todo el territorio del Estado de México, y tiene por objeto:

I. Normar la distribución de competencias en materia de seguridad pública que realizan el Estado y los Municipios; (...)

IV. Desarrollar las bases mínimas a que deben sujetarse las Instituciones de Seguridad Pública; y (...).

**Artículo 2.** La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, las entidades federativas, Municipios y alcaldías de la Ciudad de México que tiene como fines salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos y comprende la prevención especial y general de los delitos, la investigación para hacerla efectiva, así como la investigación y la persecución de los delitos, la reinserción social del individuo y la sanción de las infracciones administrativas, en las competencias respectivas en términos de esta Ley y demás ordenamientos jurídicos aplicables.

Las acciones en el ejercicio de la función de seguridad pública tendrán como eje central a la persona humana y, por ende, contribuirán al establecimiento de la seguridad ciudadana, la cual tiene por objeto proteger a las personas; asegurar el ejercicio de su ciudadanía, sus libertades y derechos fundamentales; establecer espacios de participación social corresponsable y armónica; propiciar la solución pacífica de los conflictos interpersonales y sociales; fortalecer a las instituciones, y propiciar condiciones durables que permitan a los ciudadanos desarrollar sus capacidades, en un ambiente de paz y democracia.

Las referencias contenidas en esta Ley en materia de seguridad pública, deberán interpretarse de manera que contribuyan al objeto y fines de la seguridad ciudadana."

<sup>57</sup> Al respecto, el artículo 21 constitucional, establece que la seguridad pública es una función a cargo de la Federación, las entidades federativas y los Municipios, "(...) que comprende la prevención de los delitos; la investigación y persecución para hacerla efectiva, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley, en las respectivas competencias que la Constitución señala".

93. Por otra parte, la norma analizada hace una reserva previa de la información en materia de seguridad pública, lo cual impide que el sujeto obligado pueda hacer un contraste con un parámetro objetivo para saber si parte de esa información amerita o no ser reservada.

94. Sobre este aspecto, debe mencionarse que el parámetro para determinar si la información estatal debe ser clasificada es, en primer lugar, si se trata de información personal, y, en segundo lugar, si su difusión puede generar un daño a intereses estatales relevantes titulados a nivel constitucional o legal y no propiamente cuál es el órgano estatal que la genera o cuál es la denominación que se le otorga.

95. En este sentido, la reserva previa también es contraria al principio de máxima publicidad ya que presupone categorías de información que no deben ser entregadas sin que se lleve a cabo una prueba de daño, lo cual no es posible atendiendo a la redacción de la norma impugnada.

96. En términos de lo expuesto, resulta fundado el argumento en relación con el **artículo 139, último párrafo, de la Ley de Seguridad del Estado de México**, por lo que lo procedente es declarar su **invalidez**, al resultar violatorio del derecho a la información, consagrado en el artículo 6 constitucional, al determinar genéricamente como información confidencial todos los protocolos de actuación judicial, con lo cual se establece un universo de reserva total e indeterminado respecto de ese rubro, que no permite que la información específica sea sujeta a un contraste con un parámetro objetivo, a fin de determinar si su reserva se encuentra o no justificada.

**97. SEXTO. Inconstitucionalidad de los artículos 208, fracción I, y 260, fracción I, de la Ley de Seguridad del Estado de México.**

98. El promovente afirma que los artículos 208, fracción I y 260, fracción I, ambos en la porción normativa “*por nacimiento*”, de la Ley de Seguridad del Estado de México, no son compatibles con el marco constitucional y convencional de los derechos humanos, toda vez que disponen que, para ser Titular de la Unidad de Asuntos Internos y Rector de la Universidad Mexiquense de Seguridad, respectivamente, se requiere “*Ser ciudadano mexicano por nacimiento en pleno ejercicio de sus derechos civiles y políticos*”.

99. Entre los argumentos planteados contra los preceptos en mención se señala que, por regla general, no debe existir distinción entre mexicanos por nacimiento, con excepción de los cargos expresamente reservados por la Constitución Federal a mexicanos por nacimiento, así como los que establezca el Congreso de la Unión a través de leyes, siempre y cuando se ponga en riesgo la soberanía, identidad o lealtad nacional.

100. Así, se afirma que los numerales impugnados en la porción normativa “por nacimiento” resultan incompatibles con el bloque de constitucionalidad mexicano por restringir a los mexicanos por naturalización el acceso a un cargo público.

101. Resulta sustancialmente fundado el argumento en mención, atendiendo a las siguientes consideraciones:

102. Al resolver la acción de inconstitucionalidad 87/2018, este Pleno abordó un tema similar al que aquí se analiza<sup>58</sup>.

103. En dicho asunto se estableció que si bien este Tribunal Constitucional –en sus diversas integraciones- ha variado su criterio en relación con la competencia o incompetencia de las legislaturas locales para regular la materia que nos ocupa, ahora, bajo su más reciente integración, arriba a la conclusión de que las legislaturas locales no se encuentran habilitadas para regular supuestos en los que se limite el acceso a cargos públicos a los mexicanos por nacimiento en las entidades federativas, pues de hacerlo, llevará, indefectiblemente, a declarar la invalidez de las porciones normativas que así lo establezcan.

104. Se precisó 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 del Estado de México no se encuentra habilitado para establecer dicha exigencia, se actualizará inmediatamente la invalidez de la disposición impugnada, sin necesidad de analizar si la norma tiene un fin válido, pues resultará inconstitucional al haberse emitido por una autoridad incompetente.

---

<sup>58</sup> Resuelta en sesión de siete de enero de dos mil veinte, por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena por no superar un test de escrutinio estricto, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa por no superar un test de razonabilidad, Franco González Salas con reservas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos-Farjat por una interpretación armónica de los derechos humanos y no superar un test de escrutinio estricto, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea por tratarse de una distinción indisponible para las leyes federales o locales, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez del artículo 23 Bis B, fracción I, en su porción normativa “por nacimiento”, de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Sinaloa, adicionado mediante Decreto Número 827, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el diecisiete de septiembre de dos mil dieciocho, por razón de la incompetencia de la legislatura local para regular el requisito de ser mexicano por nacimiento para ejercer diversos cargos públicos.

105. A fin de evidenciar lo anterior, en dicho asunto se definió el marco constitucional que rige el tema de nacionalidad en nuestro sistema jurídico mexicano, citando los respectivos artículos de la Constitución Federal, que disponen:

**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.*

*(...)”.*

106. Como se estableció en el precedente en mención, de los preceptos constitucionales transcritos se desprende lo siguiente:

107. \* La nacionalidad mexicana podrá adquirirse por nacimiento o por naturalización (nacionalidad mexicana originaria y derivada, respectivamente).

108. \* La nacionalidad mexicana por nacimiento está prevista en el apartado A del artículo 30 constitucional, a través de los sistemas de *ius soli* y de *ius sanguinis*, esto es, en razón del lugar del nacimiento y en razón de la nacionalidad de los padres o de alguno de ellos, respectivamente.

109. \* 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.

110. \* 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.

111. \* 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.

112. \* 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.

113. En la acción de referencia se precisó que el texto vigente de los artículos 30, 32 y 37 constitucionales tiene su origen en la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el veinte de marzo de mil novecientos noventa y siete, de cuyo procedimiento destaca lo siguiente:

114. \* 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.

115. \* 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.

116. \* Con la reforma, México ajustó su legislación a una práctica internacional facilitando a los nacionales la defensa de sus intereses.

117. \* 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.

118. \* 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.

119. \* 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.

120. \* 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.

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

122. \* Por lo anterior, se propuso agregar otro nuevo párrafo al artículo 32 en el que los cargos establecidos en la Constitución, tanto los de elección popular, así como los de Secretarios de Estado, Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, entre otros, que de alguna manera puedan poner en riesgo la soberanía y lealtad nacionales, se reservan de manera exclusiva a mexicanos por nacimiento que no adquieran otra nacionalidad.

123. Por otra parte en el dictamen de la cámara revisora (Diputados), se sostuvo lo siguiente:

124. - 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.

125. - En el artículo 30 se establece la transmisión de la nacionalidad a los nacidos en el extranjero, hijos de mexicanos nacidos en territorio nacional, y a los que nazcan en el extranjero hijos de mexicanos por naturalización, lo que permitirá asegurar en estas personas el mismo aprecio que sus progenitores tienen por México.

126. - Se fortalecen tanto en el artículo 30 relativo a los extranjeros que contraen matrimonio con mexicanos, como en el artículo 37 relativo a la pérdida de la nacionalidad, criterios específicos para asegurar que los mexicanos por naturalización acrediten plenamente un vínculo efectivo con el país y una voluntad real de ser mexicanos.

127. - 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.

128. - La reforma del artículo 32 resulta fundamental, para evitar conflictos de intereses o dudas en la identidad de los mexicanos con doble nacionalidad, respecto del acceso a cargos que impliquen funciones públicas en este país. De ahí, la conveniencia de que el precepto ordene que “la ley regulará el ejercicio de los derechos que la legislación mexicana otorga a los mexicanos que posean otra nacionalidad y establecerá normas para evitar conflictos por doble nacionalidad”, así como que “el ejercicio de los cargos y funciones para los cuales, por disposición de la presente Constitución, se requiera ser mexicano por nacimiento, se reserva a quienes tengan esa calidad y no adquieran otra nacionalidad”, texto al que se agrega que la misma reserva “será aplicable a los casos que así lo señalen otras leyes del Congreso de la Unión”.

129. - El constituyente considera que las fuerzas armadas tienen como misión principal garantizar la integridad, independencia y soberanía de la nación, por lo que el desempeño de los cargos y comisiones dentro de las mismas, exige que sus integrantes posean ante todo una incuestionable lealtad y patriotismo hacia México, libres de cualquier posibilidad de vínculo moral o jurídico hacia otros países, así como contar con una sumisión, obediencia y fidelidad incondicional hacia nuestro país.

130. Como se sostuvo en el precedente en cita, del análisis a 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, y que se trata de una expresión espiritual que va más allá de los límites impuestos por las fronteras y las normas, fue con la finalidad de establecer la no pérdida de la nacionalidad mexicana de aquellos mexicanos por nacimiento que han emigrado y que se han visto en la necesidad de adquirir la nacionalidad o ciudadanía de otro país.

131. Lo anterior, porque antes de la reforma constitucional de que se trata, la adquisición de una nacionalidad diversa se traducía en una pérdida automática de la nacionalidad mexicana, por lo que, a raíz de dicha reforma, el Estado Mexicano permite la figura de la doble nacionalidad para los mexicanos por nacimiento, medida con la que el Estado Mexicano se propuso hacer frente a la creciente migración de mexicanos.

132. Sin embargo, se precisó que del procedimiento de reforma citado se desprende que una de las preocupaciones era que, para incluir la figura de la “doble nacionalidad”, debía tomarse en cuenta la problemática que la inclusión de esta figura podría suscitar con respecto a los principios de soberanía y lealtad nacional, razón por la que, con el propósito de preservar y salvaguardar tales principios, se estableció en la primer parte del segundo párrafo del artículo 32 constitucional, que los cargos y funciones para los cuales, por disposición de la Constitución Federal, se requiera ser mexicano por nacimiento, se reservaran en exclusiva a quienes tengan esa calidad, pues al ser la nacionalidad una condición que trasciende la esfera privada, puede originar conflictos económicos, políticos, jurisdiccionales y de lealtades.

133. Se señaló que así fue, precisamente en el marco de esta reforma -que amplió los supuestos para la naturalización- que el Constituyente determinó que el ejercicio de ciertos cargos y funciones correspondientes a áreas estratégicas o prioritarias en el sector público, que se relacionan con el fortalecimiento de la identidad

y soberanía nacionales, tenían que ser desempeñados por mexicanos por nacimiento, pues “sus titulares tienen que estar libres de cualquier vínculo jurídico o sumisión a otros países”.

134. Es decir, tal como se advierte del procedimiento de la reforma al artículo 32 constitucional, la razón o los fines que tuvo en cuenta el órgano reformador para reservar el ejercicio de ciertos cargos para mexicanos por nacimiento, deriva de que el ejercicio de tales cargos se relaciona con los intereses o el destino político de la Nación, las áreas estratégicas o prioritarias del Estado, o bien, con la seguridad y defensa nacional, esto es, se trata de cargos o funciones ligados a conceptos de lealtad, identidad o soberanía nacionales, respecto de los que debe evitarse toda suspicacia acerca de compromisos con Estados extranjeros.

135. Por ello, se destacó la importancia de fijar criterios tendentes a asegurar no únicamente que los mexicanos por naturalización acrediten plenamente un vínculo efectivo con el país y “una voluntad real de ser mexicanos”, sino a garantizar que en el ejercicio de esos cargos y funciones correspondientes a áreas estratégicas o prioritarias del Estado Mexicano “que por su naturaleza sustentan el fortalecimiento de la identidad y soberanía nacionales”, los titulares estén libres de cualquier posibilidad de vínculo jurídico o sumisión a otros países de manera que no pueda ponerse en riesgo la soberanía y lealtades nacionales.

136. En el precedente se destacó que, a partir de entonces y bajo tales principios, el Constituyente ha venido definiendo expresamente en la Ley Fundamental, aquellos supuestos específicos en los que los depositarios de ciertos cargos públicos tienen que ser mexicanos por nacimiento, tal es el caso de los Comisionados del organismo garante del cumplimiento del derecho de acceso a la información pública y a la protección de datos personales federal (artículo 6º, apartado A), Comisionados del Instituto Federal de Telecomunicaciones y de la Comisión Federal de Competencia Económica (artículo 28) los depositarios de los Poderes de la Unión (artículos 55, fracción I, 58, 82, fracción I, 95, fracción I, 99 y 100), el titular de la Auditoría Superior de la Federación (artículo 79), los secretarios de despacho (artículo 91), los magistrados electorales de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (artículo 99), consejeros del Consejo de la Judicatura Federal (artículo 100), el Fiscal General de la República (artículo 102, apartado A, segundo párrafo), los gobernadores de los Estados y los magistrados integrantes de los Poderes Judiciales estatales (artículo 116), y los magistrados integrantes del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México (artículo 122, apartado A, fracción IV).

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

138. Ahora bien, considerando que en relación con dicho mandato constitucional este Tribunal Pleno, en sus diversas integraciones, ha construido varias interpretaciones de las cuales pudieran surgir distintas interrogantes; sin embargo, en el presente asunto, la cuestión a dilucidar se constriñe a determinar, únicamente, si la atribución de establecer como requisito de elegibilidad para ocupar cargos públicos el ser mexicano por nacimiento en términos del artículo 32 constitucional, le compete o no a las legislaturas de los Estados.

139. Este Alto Tribunal arriba a la convicción, como lo hizo en el precedente en cita, de que el que criterio que debe prevalecer –tal como se procederá a evidenciar–, es el relativo a que las legislaturas de los Estados no están facultadas para establecer algún supuesto en el que se exija ser mexicano por nacimiento para ocupar cargos públicos; pues derivado de la interpretación sistemática del artículo 1º constitucional, en relación con el diverso 32 del máximo ordenamiento, se desprende que la propia Constitución Federal reservó todo lo relativo a la dimensión externa de la soberanía a la Federación y sus funcionarios, por lo que de acuerdo con nuestro orden constitucional, la facultad para determinar los cargos para los que se requiere ser mexicano por nacimiento no le corresponde a las entidades federativas, quienes no pueden realizar por sí mismas actos encaminados a ese objetivo.

140. En efecto, este Tribunal Constitucional en diversos precedentes ha sustentado que la reserva consistente en ser mexicano por nacimiento para ocupar determinados cargos públicos, no es irrestricta, pues encuentra su límite, como acontece en el caso, en que los cargos y funciones correspondientes sean estratégicos y prioritarios [vinculados directamente con la protección de la soberanía y la seguridad nacional]; de lo contrario, podría considerarse una distinción discriminatoria para el acceso a esos empleos públicos a los mexicanos por naturalización y, por tanto, violatoria del principio de igualdad y no discriminación previsto en los artículos 1º, párrafo quinto, 32 y 133 de la Constitución Federal.

141. Lo anterior obliga traer a contexto el contenido del artículo 1º de la Constitución Federal, que consagra los derechos de igualdad y de no discriminación, a partir de sus reformas publicadas en el Diario Oficial de la

Federación de catorce de agosto de dos mil uno y diez de junio de dos mil once; el cual, textualmente establece:

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

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

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

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

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

142. Respecto de tal numeral, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación<sup>59</sup> determinó que del artículo 1° constitucional se desprende que todo individuo gozará ampliamente de los derechos humanos reconocidos en la Constitución Federal y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte y que éstos no podrán restringirse, ni suspenderse, salvo en los casos y con las condiciones que en ella se establecen; señalando que el artículo 1° constitucional establece un mandato hacia las autoridades para que se abstengan de emitir, en sus actos de autoridad, diferencias entre los gobernados, por cualquiera de las razones que se encuentran enunciadas en dicho artículo, lo que constituye el principio de igualdad y no discriminación que debe imperar entre los gobernados<sup>60</sup>.

143. En ese sentido, se advierte que en el ámbito legislativo, existe una prohibición constitucional de que, en el desarrollo de su labor emitan normas discriminatorias, con lo cual se pretenden extender los derechos implícitos en el principio de igualdad y no discriminación, al ámbito de las acciones legislativas, ya que, por su naturaleza, pueden llegar a incidir significativamente en los derechos de las personas; dicha limitante se traduce en la prohibición de legislar o diferenciar indebidamente respecto de las categorías enumeradas en el artículo 1° constitucional, por lo que en el desarrollo de su función deben ser especialmente cuidadosos, evitando establecer distinciones que sitúen en franca desventaja a un grupo de individuos respecto de otro, o bien, que menoscaben los derechos otorgados por la Constitución a los gobernados; reiterando que ello es, salvo que esa diferenciación constituya una acción positiva que tenga por objeto compensar la situación desventajosa en la que históricamente se han encontrado ciertos grupos.

144. En relación con el derecho a la igualdad y no discriminación, este Tribunal Pleno ha sostenido que tal principio no implica que todos los individuos deban encontrarse siempre y en cualquier circunstancia en condiciones de absoluta igualdad, sino, más bien, se refiere a una igualdad jurídica entre los gobernados, que se traduce en el hecho de que todos tengan derecho a recibir siempre el mismo trato que reciben aquellos que se encuentran en situaciones de hecho similares; por tanto, no toda diferencia de trato implicará siempre una violación a tal derecho, sino que ésta se dará solamente cuando, ante situaciones de hecho similares, no exista una justificación razonable para realizar tal distinción. Apoya la anterior consideración la tesis de jurisprudencia del Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro y texto:

**“PRINCIPIO DE IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN. ALGUNOS ELEMENTOS QUE INTEGRAN EL PARÁMETRO GENERAL.** El principio de igualdad y no discriminación permea todo el ordenamiento jurídico. Cualquier tratamiento que resulte discriminatorio respecto del ejercicio de cualquiera de los derechos reconocidos en la Constitución es, por se, incompatible con ésta. Es contraria toda situación

<sup>59</sup> En diversos precedentes y criterios jurisprudenciales, tanto de la Primera como de la Segunda Sala.

<sup>60</sup> Tales consideraciones derivan de la acción de inconstitucionalidad 48/2009, resuelta por este Tribunal Pleno en sesión de catorce de abril de dos mil once.

que, por considerar superior a un determinado grupo, conduzca a tratarlo con algún privilegio, o que, inversamente, por considerarlo inferior, sea tratado con hostilidad o de cualquier forma se le discrimine del goce de derechos que sí se reconocen a quienes no se consideran incurso en tal situación. Sin embargo, es importante recordar que no toda diferencia en el trato hacia una persona o grupo de personas es discriminatoria, siendo jurídicamente diferentes la distinción y la discriminación, ya que la primera constituye una diferencia razonable y objetiva, mientras que la segunda constituye una diferencia arbitraria que redundará en detrimento de los derechos humanos. En igual sentido, la Constitución no prohíbe el uso de categorías sospechosas, sino su utilización de forma injustificada. No se debe perder de vista, además, que la discriminación tiene como nota característica que el trato diferente afecte el ejercicio de un derecho humano. El escrutinio estricto de las distinciones basadas en las categorías sospechosas garantiza que sólo serán constitucionales aquellas que tengan una justificación muy robusta.”<sup>61</sup>

145. Por su parte, la Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación<sup>62</sup> ha sostenido que ese derecho contiene el reconocimiento de que siempre que la acción clasificadora del legislador incida en los derechos fundamentales garantizados constitucionalmente, será necesario aplicar con especial intensidad las exigencias derivadas de tales derechos y, por tanto, el Juez constitucional deberá someter la labor del legislador a un escrutinio especialmente cuidadoso desde el punto de vista del respeto al derecho de igualdad. Dicha jurisprudencia determina textualmente:

**IGUALDAD. CASOS EN LOS QUE EL JUEZ CONSTITUCIONAL DEBE HACER UN ESCRUTINIO ERICTO DE LAS CLASIFICACIONES LEGISLATIVAS (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 1o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS).** *La igualdad es un principio y un derecho de carácter fundamentalmente adjetivo que se predica siempre de algo, y este referente es relevante al momento de realizar el control de constitucionalidad de las leyes, porque la Norma Fundamental permite que en algunos ámbitos el legislador tenga más amplitud para desarrollar su labor normativa, mientras que en otros el Juez debe ser más exigente a la hora de determinar si aquél ha respetado las exigencias del principio de igualdad. El artículo 1o. de la Constitución Federal establece varios casos en los que procede dicho escrutinio estricto. Así, su primer párrafo proclama que todo individuo debe gozar de las garantías que ella otorga, las cuales no pueden restringirse ni suspenderse sino en los casos y con las condiciones que la misma establece, lo que evidencia la voluntad constitucional de asegurar en los más amplios términos el goce de los derechos fundamentales, y de que las limitaciones a ellos sean concebidas restrictivamente, de conformidad con el carácter excepcional que la Constitución les atribuye. Por ello, siempre que la acción clasificadora del legislador incida en los derechos fundamentales garantizados constitucionalmente, será necesario aplicar con especial intensidad las exigencias derivadas del principio de igualdad y no discriminación. Por su parte, el párrafo tercero del citado precepto constitucional muestra la voluntad de extender la garantía de igualdad a ámbitos que trascienden el campo delimitado por el respeto a los derechos fundamentales explícitamente otorgados por la Constitución, al prohibir al legislador que en el desarrollo general de su labor incurra en discriminación por una serie de motivos enumerados (origen étnico o nacional, género, edad, capacidades diferentes, condición social, condiciones de salud, religión, opiniones, preferencias, estado civil) o en cualquier otro que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas. La intención constitucional es, por lo tanto, extender las garantías implícitas en el principio de igualdad al ámbito de las acciones legislativas que tienen un impacto significativo en la libertad y la dignidad de las personas, así como al de aquellas que se articulan en torno al uso de una serie de criterios clasificatorios mencionados en el referido tercer párrafo, sin que ello implique que al legislador le esté vedado absolutamente el uso de dichas categorías en el desarrollo de su labor normativa, sino que debe ser especialmente cuidadoso al hacerlo. En esos casos, el Juez constitucional deberá someter la labor del legislador a un escrutinio especialmente cuidadoso desde el punto de vista del respeto a la garantía de igualdad.”<sup>63</sup>*

146. Puntualizado todo lo anterior, se tiene –como ya se ha visto– que siendo la Norma Fundamental la que expresamente contiene reserva explícita de ciertos cargos y funciones para mexicanos por nacimiento, señalando en diversos preceptos aquellos que por corresponder a la titularidad de los Poderes de la Unión, o bien, a ámbitos que inciden en la estructura básica estatal o en aspectos relativos a la soberanía nacional o a la defensa de ésta, se limitan, en principio, a quienes tengan esas calidades.

<sup>61</sup> Sus datos de localización: Época: Décima Época. Registro: 2012594. Instancia: Pleno. Tipo de Tesis: Jurisprudencia. Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 34, Septiembre de 2016, Tomo I. Materia(s): Constitucional. Tesis: P./J. 9/2016 (10a.). Página: 112

<sup>62</sup> Cuyo criterio comparte este Pleno.

<sup>63</sup> Jurisprudencia 1a./J. 37/2008, emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo XXVII, abril de 2008, página 175.

147. Luego, de la interpretación del numeral 32 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a la luz del mandato previsto en el artículo 1° constitucional, se arriba a la conclusión de que la facultad de determinar los cargos públicos en los que su titular deba cumplir con el requisito de ser mexicano por nacimiento, no corresponde a las entidades federativas, por lo que éstas no pueden, en ningún caso, establecer ese requisito para acceder a otros cargos distintos a los que emanan por mandando de la Constitución Federal.<sup>64</sup>

148. Tal conclusión concuerda con lo expresado en la citada exposición de motivos de la reforma al artículo 32, por la que se incluyó la figura de la doble nacionalidad, pues de ahí se advierte que la intención del constituyente federal fue establecer un sistema normativo que incluyera la doble nacionalidad, reconociendo a los mexicanos que se encontraran en tales condiciones todos los derechos que corresponden a la nacionalidad mexicana por nacimiento, sin perder de vista la problemática que se podría suscitar respecto de los principios de identidad y soberanía nacionales, razón por la que estableció las siguientes dos excepciones al ejercicio pleno de los derechos correspondientes a los nacionales mexicanos, a saber:

149. \* Ningún mexicano por nacimiento puede perder su nacionalidad; a diferencia de los mexicanos por naturalización, quienes pueden ser privados de dicho status, cuando se encuentren en alguno de los casos previstos por el apartado B del artículo 37 constitucional federal, y

150. \* La limitante a los mexicanos por naturalización o con doble nacionalidad, respecto de la ocupación de los cargos públicos expresamente reservados por la Constitución para mexicanos por nacimiento y que no hayan adquirido otra nacionalidad, atendiendo a la finalidad constitucional perseguida (defensa de la soberanía e identidad nacional).

151. En ese sentido, si el objeto del establecimiento de la reserva en estudio consistente en ser mexicano por nacimiento para ocupar determinados cargos públicos, se restringe a los cargos que tienen sustento en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es que no compete establecer otros a las entidades federativas.

152. Así, acorde con lo resuelto por este Pleno al resolver la referida acción de inconstitucionalidad 87/2018, y aplicados tales razonamientos a las disposiciones aquí impugnadas, se concluye que resultan inconstitucionales los artículos 208, fracción I, y 260, fracción I, de la Ley de Seguridad del Estado de México, ambos en la porción normativa "*por nacimiento*", por violación de los artículos 1, párrafo quinto, y 32 párrafo segundo, constitucionales, al incorporar el requisito de la nacionalidad mexicana para ocupar los cargos de Titular de la Unidad de Asuntos Internos y Rector de la Universidad, respectivamente, 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, cada una de las disposiciones que establecen dicha exigencia para ejercerlos deben declararse inconstitucionales, sin que sea necesario, por tanto, verificar si la norma impugnada tiene un fin válido, pues resultan inconstitucionales al haberse emitido por una autoridad incompetente.

153. En consecuencia, al ser sustancialmente **fundado** el concepto de impugnación en estudio, lo procedente es declarar la invalidez de los artículos 208, fracción I, y 260, fracción I, de la Ley de Seguridad del Estado de México, ambos en la porción normativa "*por nacimiento*".

154. **SÉPTIMO. Efectos de la invalidez de las normas.** De conformidad con los artículos 41, fracción IV y 73 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal<sup>65</sup>, las sentencias dictadas en acciones de inconstitucionalidad deberán establecer sus alcances y efectos, fijando con precisión, las normas o actos respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda.

155. Así, de acuerdo con el considerando quinto de este fallo, se declara la invalidez del artículo 139, tercer párrafo, de la Ley de Seguridad del Estado de México, publicada en la Gaceta del Gobierno de la entidad, mediante Decreto Número 328, de veinte de septiembre de dos mil dieciocho.

<sup>64</sup> Sin que ello implique, en este momento, un pronunciamiento respecto de la eventual facultad del Congreso de la Unión para regular esta materia, dado que el tema tratado en la presente acción de inconstitucionalidad versa sobre la invalidez de una norma perteneciente a una legislación local.

<sup>65</sup> **Artículo 41.** Las sentencias deberán contener:

[...]

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

[...].

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

156. Asimismo, por las razones precisadas en el considerando sexto, se declara la invalidez de los artículos 208, fracción I, y 260, fracción I, de la Ley de Seguridad del Estado de México, ambos en la porción normativa “por nacimiento”.

157. La determinación de invalidez surtirá efectos a partir de que se notifiquen los puntos resolutive del presente fallo al Congreso del Estado de México.

158. Por lo expuesto y fundado, es de resolverse y se resuelve:

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

**SEGUNDO.** Se reconoce la validez del artículo 109, párrafo último, de la Ley de Seguridad del Estado de México, adicionado mediante Decreto Número 328, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veinte de septiembre de dos mil dieciocho.

**TERCERO.** Se declara la invalidez de los artículos 139, párrafo tercero, 208, fracción I, en su porción normativa ‘por nacimiento’, y 260, fracción I, en su porción normativa ‘por nacimiento’, de la Ley de Seguridad del Estado de México, reformados mediante Decreto Número 328, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veinte de septiembre de dos mil dieciocho, la cual surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso del Estado de México.

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

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

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

Se aprobó por unanimidad de once votos 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, tercero y cuarto relativos, respectivamente, a la competencia, a la oportunidad, a la legitimación y a las causales de improcedencia.

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

Se aprobó por mayoría de ocho votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, en su parte primera, consistente en reconocer la validez del artículo 109, párrafo último, de la Ley de Seguridad del Estado de México, adicionado mediante Decreto Número 328, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veinte de septiembre de dos mil dieciocho. Los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales y Pérez Dayán únicamente por la invalidez de su porción normativa “salvo en aquellos casos en que deban presentarse en procedimientos administrativos o judiciales y se mantendrán en reserva en los términos de las disposiciones jurídicas aplicables” votaron en contra.

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

Se aprobó por mayoría de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea con reserva en las consideraciones, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, en su parte primera, consistente en declarar la invalidez del artículo 139, párrafo tercero, de la Ley de Seguridad del Estado de México, adicionado mediante Decreto Número 328, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veinte de septiembre de dos mil dieciocho. La señora Ministra Esquivel Mossa votó en contra.

Se aprobó por mayoría de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena en contra de las consideraciones, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández apartándose de algunas consideraciones, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea en contra de las consideraciones, respecto del considerando sexto, relativo al estudio de fondo, en su parte segunda, consistente en declarar la invalidez de los artículos 208, fracción I, en su porción normativa “por nacimiento”, y 260, fracción I, en su porción normativa “por nacimiento”, de la Ley de Seguridad del Estado de México, reformados mediante Decreto Número 328, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veinte de septiembre de dos mil dieciocho. La señora Ministra Esquivel Mossa votó en contra. Los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Piña Hernández, Ríos Farjat y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunciaron sendos votos concurrentes.

Se aprobó por unanimidad de once votos 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 séptimo, relativo a los efectos de la invalidez de las normas, consistente en determinar que la declaración de invalidez decretada en este fallo surta sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso del Estado de México.

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

Se aprobó por unanimidad de once votos 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.

Ministro Presidente, **Arturo Zaldívar Lelo de Larrea**.- Firmado electrónicamente.- Ministro Ponente, **Luis María Aguilar Morales**.- Firmado electrónicamente.- Secretario General de Acuerdos, Licenciado **Rafael Coello Cetina**.- Firmado electrónicamente.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CERTIFICA: Que esta fotocopia constante de cincuenta y dos fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente de la sentencia emitida en la acción de inconstitucionalidad 88/2018, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, dictada por el Pleno de este Alto Tribunal en su sesión del diecisiete de febrero de dos mil veinte. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a veintisiete de abril de dos mil veintiuno.- Rúbrica.

**VOTO PARTICULAR Y CONCURRENTE QUE FORMULA EL MINISTRO JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 88/2018**

En sesión de diecisiete de febrero de dos mil veinte, el Tribunal Pleno resolvió la acción de inconstitucionalidad 88/2018, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en la que se analizó la constitucionalidad de los siguientes artículos de la Ley de Seguridad del Estado de México: 109, último párrafo, y 139, tercer párrafo, así como 208, fracción I, y 260, fracción I, estos últimos en su porción normativa "por nacimiento".

En el asunto, el Tribunal Pleno resolvió medularmente dos problemas jurídicos. El primero es si los artículos 109, último párrafo, y 139, tercer párrafo,<sup>1</sup> de la ley impugnada violaban el derecho al acceso a la información pública, y particularmente el principio de máxima publicidad, al establecer que son confidenciales los resultados de los procesos de evaluación de los controles de confianza que se realizan a integrantes de instituciones de seguridad pública y los expedientes relativos, así como la información contenida en los protocolos de actuación policial.

El segundo es si la entidad federativa tenía competencia para emitir los artículos 208, fracción I, y 260, fracción I,<sup>2</sup> de la ley impugnada en los que se reserva a mexicanos por nacimiento el acceso a los cargos públicos de titular de la unidad de asuntos internos y rector de la Universidad Mexiquense de Seguridad.

A continuación, haré un breve resumen de las consideraciones de la sentencia en cuanto a estos problemas jurídicos y expresaré mis razones de disenso respecto de cada una de ellas.

**I. Carácter confidencial de resultados de evaluaciones de control de confianza, expedientes relativos y protocolos de actuación judicial**

**a) Consideraciones de la sentencia**

---

<sup>1</sup> **Artículo 109.** [...]

Los resultados de los procesos de evaluación y los expedientes integrados al efecto, serán confidenciales, salvo en aquellos casos en que deban presentarse en procedimientos administrativos o judiciales y se mantendrán en reserva en los términos de las disposiciones jurídicas aplicables.

**Artículo 139.** [...]

La información contenida en los protocolos de actuación policial será considerada como información confidencial, por lo que queda prohibida su difusión o publicación por cualquier medio.

<sup>2</sup> **Artículo 208.** El Titular de la Unidad de Asuntos Internos será designado y removido libremente por la o el Titular del Ejecutivo Estatal, a propuesta del Secretario.

Para ser Titular de la Unidad de Asuntos Internos, se requiere:

I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento en pleno ejercicio de sus derechos civiles y políticos; [...]

**Artículo 260.** Para ser Rector de la Universidad, se requiere:

I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento en pleno ejercicio de sus derechos civiles y políticos; [...]

En la sentencia se indica que el artículo 6, apartado A, de la Constitución Federal establece el derecho al acceso a la información pública, pero prevé que no es un derecho absoluto o irrestricto, pues puede limitarse para proteger el interés público y seguridad nacional o la vida privada y los datos personales de las personas, en los supuestos específicos que se establezcan en la legislación secundaria.

Se señala que, conforme a la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (en adelante "ley general de transparencia"), la información puede clasificarse como confidencial, por contener datos personales de las personas, o temporalmente como reservada, para proteger el interés público y la seguridad nacional.

Se apunta que la ley general de transparencia establece un catálogo de supuestos bajo los cuales debe reservarse la información, entre los que se encuentra el que la publicación de la información pueda comprometer la seguridad nacional, la seguridad pública o la defensa nacional. Se explica que, si bien la seguridad pública es una categoría para reservar información, el artículo 6 constitucional impide establecer reservas de información *ex ante* de carácter absoluto; las reservas deben necesariamente atender a las finalidades que prevé la Constitución y ser proporcionales y congruentes con los principios constitucionales que pretenden proteger.

Además, se indica que la ley general de transparencia exige a los sujetos obligados, para reservar información, que casuísticamente funden y motiven la actualización de un supuesto de reserva y, adicionalmente, apliquen una prueba de daño, en la que se pondere la importancia de divulgar la información con la actualización de un posible daño al interés que se pretende proteger con motivo de su publicación.

Con base en lo anterior, se determina que es constitucional el artículo 109, último párrafo, que establece la confidencialidad de los resultados de los procesos de evaluación y los expedientes de los controles de confianza. Se explica que estas evaluaciones consisten en exámenes médicos, toxicológicos, psicológicos, de polígrafo y estudio socioeconómico. Así, se concluye que la información que contienen constituye exclusivamente datos personales sensibles, por lo que es adecuado, conforme a la Constitución y la ley general de transparencia, que se considere como confidencial.

Por otro lado, se señala que el artículo 139, último párrafo, es inconstitucional, pues al establecer como confidencial toda la información contenida en los protocolos de actuación policial, impide que se haga una distinción casuística entre la información que se refiere a datos personales, que sí tendría que clasificarse como confidencial, y cualquier otro tipo de información.

Se explica que la norma obliga a considerar como información reservada, sin excepción, toda la información contenida en los protocolos de actuación, sin que exista una obligación de justificar esa limitación. Así se constituye una reserva previa, genérica e indeterminada que impide al sujeto obligado la aplicación de la prueba de daño, violando así el principio de máxima publicidad.

#### b) Razones de disenso

Compartí la declaración de invalidez del artículo 139, último párrafo, de la ley impugnada, pero no el reconocimiento de validez del artículo 109, último párrafo.

Conforme al artículo 109, párrafo cuarto, de la ley impugnada,<sup>3</sup> las evaluaciones de control de confianza comprenden los exámenes médico, toxicológico, psicológico, poligráfico, estudio socioeconómico y los demás que se consideren necesarios de conformidad con la normatividad aplicable. De lo anterior, se advierte que los resultados de las evaluaciones y los expedientes relativos ciertamente contendrán datos personales de los integrantes de instituciones de seguridad, los cuales, conforme al artículo 6 de la Constitución y los artículos 116 y 120 de la ley general de transparencia, deben clasificarse como confidenciales y no pueden ser divulgados sin el consentimiento de su titular.

Sin embargo, de lo anterior no se sigue que pueda establecerse de manera previa y absoluta que toda la información contenida en los resultados de las evaluaciones y los expedientes relativos sea confidencial. Por

---

<sup>3</sup> Artículo 109. [...]

Las evaluaciones de control de confianza comprenderán los exámenes médico, toxicológico, psicológico, poligráfico, estudio socioeconómico y los demás que se consideren necesarios de conformidad con la normatividad aplicable. [...]

un lado, ello sería contrario al artículo 106 de la ley general de transparencia, que establece que el momento en el que debe clasificarse la información es al recibir una solicitud de acceso, con motivo de una resolución de autoridad competente o al generar versiones públicas.

Por otro lado, incluso si la Constitución y la ley general de transparencia permitieran la clasificación previa como confidencial de un documento, no es claro que la información de los resultados de las evaluaciones del control de confianza y los expedientes relativos necesariamente se limiten a contener datos personales. Ello es así, sobre todo si se toma en cuenta que el artículo 109 no establece un listado exhaustivo del contenido de las evaluaciones y los expedientes relativos, pues indica que éstos podrán contener los demás exámenes que se consideren necesarios conforme a la normatividad aplicable. Así, considero que los resultados de las evaluaciones y los expedientes podrían encuadrar en el supuesto que regula el artículo 111 de la ley general de transparencia,<sup>4</sup> que obliga a formular versiones públicas en el caso de que existan documentos que contengan partes o secciones reservadas o confidenciales y otras partes o secciones que no encuadren en supuestos de clasificación.

Me parece que el artículo 109, último párrafo, exime a las autoridades obligadas de analizar casuísticamente, ante una solicitud de acceso a la información, si los resultados de las evaluaciones de control de confianza y los expedientes relativos contienen información que debe clasificarse como reservada o confidencial y, en su caso, si pueden formularse versiones públicas para garantizar simultáneamente y en la mayor medida posible tanto el acceso a la información pública como la protección de los derechos personales de las personas. En consecuencia, la norma establece un supuesto previo y absoluto de confidencialidad de un tipo de documento, lo que vulnera injustificadamente el acceso a la información y el principio de máxima publicidad.

Por esas razones, considero que el artículo 109, último párrafo, de la ley impugnada debió haberse declarado inconstitucional.

## **II. Competencia de la entidad federativa para reservar el acceso a cargos públicos a mexicanos por nacimiento**

### **a) Consideraciones de la sentencia**

En la sentencia se retoman las consideraciones que expresó el Tribunal Pleno en la acción de inconstitucionalidad 87/2018, resuelta en sesión de siete de enero de dos mil veinte. Se determina que las entidades federativas no están facultadas para reservar el acceso y ejercicio de cargos o funciones públicas a los mexicanos por nacimiento. Se argumenta que esta conclusión deriva de una interpretación sistemática de los artículos 1 y 32 de la Constitución Federal.

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

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

Por ello, se estableció en el artículo 32 constitucional una reserva consistente en que los cargos y funciones para los que la Constitución exija ser mexicano por nacimiento únicamente puedan ser realizados

---

<sup>4</sup> **Artículo 111.** Cuando un Documento contenga partes o secciones reservadas o confidenciales, los sujetos obligados, para efectos de atender una solicitud de información, deberán elaborar una Versión Pública en la que se testen las partes o secciones clasificadas, indicando su contenido de manera genérica y fundando y motivando su clasificación.

por quienes tengan esa calidad y no adquieran otra nacionalidad. Se afirma en la sentencia que, dado que el objeto de la reserva se restringe a los cargos que tienen como sustento la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no compete establecer otros a las entidades federativas.

Conforme a lo anterior, se concluye que el artículo impugnado es inconstitucional, puesto que reserva el acceso al cargo de Consejero Jurídico del Estado de Sinaloa a mexicanos por nacimiento y dicho funcionario no está previsto en el catálogo de puestos públicos para los cuales la Constitución requiere la nacionalidad mexicana por nacimiento.

#### b) Razones de disenso

Coincido con la decisión de declarar inconstitucional la porción normativa “por nacimiento” de los artículos 208, fracción I, y 260, fracción I, impugnados, así como con la conclusión de que las entidades federativas no cuentan con la facultad de reservar ciertos cargos públicos a los mexicanos por nacimiento.

Sin embargo, no coincido con las consideraciones del proyecto, por las razones que expresé detalladamente en el voto concurrente de la acción de inconstitucionalidad 87/2018. A continuación, reiteraré los principales argumentos que hice valer en ese voto.

Considero que la metodología que utiliza la sentencia para determinar la incompetencia de la entidad federativa es inadecuada. El análisis de la competencia de una autoridad para emitir una norma es previo y lógicamente independiente al que debe realizarse para determinar si el contenido de la norma es compatible con los derechos fundamentales previstos en la Constitución. En el primer análisis, lo que debe determinarse es si la norma pertenece a una materia cuya regulación le corresponde a la autoridad emisora, esto es, si una autoridad se encuentra facultada para crear la norma y no si su contenido es constitucionalmente admisible. En cambio, en el segundo análisis se realiza un estudio del contenido específico de la norma para determinar cuáles son sus consecuencias normativas y si éstas son compatibles con las exigencias de los derechos humanos.

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

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

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

#### **Artículo 32. [...]**

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

En mi opinión, es la parte final de este párrafo la que obliga a concluir que las entidades federativas no cuentan con facultades para reservar ciertos cargos a mexicanos por nacimiento. Ello no es así porque el objeto de la reserva se limite a los cargos ya previstos en la Constitución Federal, como se argumenta en la sentencia. Más bien deriva de que el artículo 32 faculta, de manera expresa y excluyente, al Poder Legislativo Federal para establecer estas reservas, lo que priva a las entidades federativas de su facultad originaria

genérica reconocida en el artículo 124 constitucional.<sup>5</sup> En otras palabras, las entidades federativas son incompetentes para establecer la reserva en cuestión porque el artículo 32, segundo párrafo, constitucional establece que ello es una facultad **exclusiva** del Congreso de la Unión.

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

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

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CERTIFICA: Que esta fotocopia constante de cinco fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente del voto particular y concurrente formulado por el señor Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá, en relación con la sentencia de diecisiete de febrero de dos mil veinte, dictada por el Pleno de este Alto Tribunal en la acción de inconstitucionalidad 88/2018. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a veintisiete de abril de dos mil veintiuno.- Rúbrica.

#### **VOTO CONCURRENTE QUE FORMULA LA MINISTRA ANA MARGARITA RÍOS FARJAT EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 88/2018**

El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la sesión celebrada el diecisiete de febrero dos mil veinte, resolvió la acción de inconstitucionalidad citada al rubro, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), respecto de diversos artículos de la Ley de Seguridad del Estado de México. Entre ellos, se impugnó la validez de los artículos 208, fracción I y 260, fracción I, en sus respectivas porciones normativas “por nacimiento”, al considerarlas violatorias de los derechos de igualdad y no discriminación, acceso a un cargo público, dedicarse a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode a la persona; así como a la facultad exclusiva del Congreso de la Unión de legislar en materia de nacionalidad.

El primero de dichos preceptos establecía lo siguiente: “Artículo 208. El Titular de la Unidad de Asuntos Internos será designado y removido libremente por la o el Titular del Ejecutivo Estatal, a propuesta del Secretario. Para ser Titular de la Unidad de Asuntos Internos, se requiere: I. Ser ciudadano **mexicano por nacimiento** en pleno ejercicio de sus derechos civiles y políticos; [...]”. En tanto, el segundo estipulaba: “Artículo 260. Para ser Rector de la Universidad, se requiere: I. Ser ciudadano **mexicano por nacimiento** en pleno ejercicio de sus derechos civiles y políticos; [...]”.

Estas disposiciones fueron declaradas inválidas por mayoría de diez votos<sup>1</sup>, sin embargo, la mayoría consideró, en idénticos términos a los establecidos al resolver la acción de inconstitucionalidad 87/2018<sup>2</sup>, que tal invalidez derivaba de que los congresos locales no tienen facultad para regular supuestos en los que se limite el acceso a cargos públicos a los mexicanos por nacimiento en las entidades federativas porque la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos contiene reserva explícita respecto a ciertos cargos y funciones para mexicanos por nacimiento. De lo anterior desprendió la mayoría que ningún Estado puede, en ningún caso, establecer ese requisito para acceder a otros cargos distintos a los que ya están previstos en la propia Constitución Federal.

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

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

<sup>1</sup> De las señoras y señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena en contra de las consideraciones, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales (ponente), Pardo Rebolledo, Piña Hernández apartándose de algunas consideraciones, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea en contra de las consideraciones, respecto del considerando sexto, relativo al estudio de fondo. La señora Ministra Esquivel Mossa votó en contra. En sesión correspondiente al 17 de febrero de 2020.

<sup>2</sup> Bajo la ponencia del Ministro Franco González Salas, resuelta en sesión de 7 de enero de 2020 por unanimidad de 11 votos. El Ministro Franco González Salas votó con reservas respecto al resolutivo segundo, la Ministra Ríos Farjat 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 continuación, expongo las razones de mi disenso con el criterio mayoritario en torno a la competencia de los congresos locales, así como las que, en mi opinión, debieron de sustentar la invalidez de la norma a la luz del derecho humano a la igualdad, que evidentemente resultaba trasgredido en este caso.

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

**1. ¿El Congreso del Estado de México 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 del Estado de México al *restringir* el acceso a un cargo público de dicha entidad respecto a quienes fueran mexicanos por nacimiento.

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

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

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

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

[...]

Ciertamente, la Constitución Federal contiene el requisito de la mexicanidad por nacimiento para acceder a diversos cargos, por ejemplo, Presidente de la República, secretario de Estado, diputado, senador, ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Fiscal General de la República, Auditor Superior de la Federación, gobernador de un Estado, comisionado del Instituto Federal de Telecomunicaciones o de la Comisión Federal de Competencia Económica o del órgano garante en materia de transparencia, magistrado electoral, consejero de la Judicatura Federal; así como para pertenecer al Ejército, a la Armada, a la Fuerza Aérea, o para ser capitán piloto, patrón, maquinista de embarcaciones o aeronaves mexicanas<sup>3</sup>, etcétera.

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

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

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

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

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

<sup>3</sup> Artículos 82, 91, 55, 58, 95, 102, 79, 116, 28, 6, 99, 100 y 32 constitucionales.

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

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

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

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece en sus artículos 40<sup>4</sup> y 41<sup>5</sup>, un régimen federal que otorga **autonomía a los Estados en todo lo concerniente a su régimen interior** con la única limitación de las estipulaciones y **reglas mínimas** del pacto federal, las cuales por su propia naturaleza deben ser **expresas**.

Al respecto, el artículo 124 constitucional delimita claramente las competencias entre la Federación y los Estados conforme al principio de que las facultades que no están **expresamente** concedidas a la Federación se entienden reservadas a los Estados o a la Ciudad de México<sup>6</sup>; es decir, un régimen constitucional de competencias exclusivas para la Federación y una distribución residual a los Estados.

En el caso concreto, el primer aspecto por clarificar es que **el legislador local del Estado de México no está legislando en materia de nacionalidad**, sino **condicionando dos cargos al requisito de mexicanidad por nacimiento**. Lo cual consiste en categorizar o definir el perfil de cargos en la administración pública local como lo son los de Titular de la Unidad de Asuntos Internos de la Secretaría de Seguridad del Estado de México y Rector de la Universidad Mexiquense de Seguridad, conforme a requisitos que considera deseables según su visión de las necesidades de su entidad.

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

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

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

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

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

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

Salvaguardada la competencia residual, se puede entonces realizar un análisis de razonabilidad al caso. Tenemos que al revisar si las normas impugnadas cumplen o no con el requisito de escrutinio estricto, resulta evidente que no existe ninguna justificación constitucionalmente imperiosa que demande de la mexicanidad por nacimiento para ocupar los cargos de Titular de la Unidad de Asuntos Internos de la Secretaría de Seguridad del Estado de México y Rector de la Universidad Mexiquense de Seguridad.

Tal restricción no es correcta ni pertinente respecto a las labores a desempeñar, las cuales, respectivamente, se encuentran descritas, principalmente, en los artículos 209 y 261 de la Ley de Seguridad

---

<sup>4</sup> **Artículo 40.** Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica y federal, compuesta por Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, y por la Ciudad de México, unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental.

<sup>5</sup> **Artículo 41.** El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados y la Ciudad de México, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de cada Estado y de la Ciudad de México, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal. (...).

<sup>6</sup> **Artículo 124.** Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados o a la Ciudad de México, en los ámbitos de sus respectivas competencias.

del Estado de México. Siendo entonces que no hay justificación para esta exigencia, es que las normas impugnadas resultan discriminatorias y, por ende, inconstitucionales. Considero que esto debió concluirse en la resolución de la presente acción de inconstitucionalidad, porque esta era la materia del análisis y ese era el método<sup>7</sup>.

Es posible que estemos ante un tema —exigir la nacionalidad mexicana por nacimiento para diversos cargos— que muy rara vez (si acaso) las legislaturas locales lograrían justificar respecto a por qué necesitan ese requisito de mexicanidad por nacimiento para tal o cual cargo. Advierto también que el análisis de la razonabilidad puede conducir en la gran mayoría de los casos a la invalidez de la norma; sin embargo, como he señalado, el régimen federal permite una competencia *a priori* en las exigencias de los cargos que configuran su orden de gobierno. Si resulta que se están creando hipótesis discriminatorias 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 original firmado electrónicamente del voto concurrente formulado por la señora Ministra Ana Margarita Ríos Farjat, en relación con la sentencia de diecisiete de febrero de dos mil veinte, dictada por el Pleno de este Alto Tribunal en la acción de inconstitucionalidad 88/2018. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a veintisiete de abril de dos mil veintiuno.- Rúbrica.

**VOTO CONCURRENTE QUE FORMULA EL MINISTRO JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 88/2018, RESUELTA EN SESIÓN PÚBLICA DEL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN CELEBRADA EL DIECISIETE DE FEBRERO DE DOS MIL VEINTE**

En la acción de inconstitucionalidad citada al rubro, el Tribunal Pleno declaró la inconstitucionalidad de los artículos 208, fracción I y 260, fracción I, de la Ley de Seguridad del Estado de México, reformados mediante Decreto Número 328, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veinte de septiembre de dos mil dieciocho, por cuanto establece que para ser Titular de la Unidad de Asuntos Internos y Rector de la Universidad Mexiquense de Seguridad, respectivamente, se requiere "*Ser ciudadano mexicano por nacimiento en pleno ejercicio de sus derechos civiles y políticos*".

Para arribar a tal conclusión, el Tribunal Pleno partió de las consideraciones en que se basó la diversa acción de inconstitucionalidad 87/2018, fallada por el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación el siete de enero de dos mil veinte, en la que se analizó el requisito de ser mexicano por nacimiento para ocupar diversos cargos, particularmente, el de Consejero Jurídico en el Estado de Sinaloa, en la que se determinó declarar la invalidez del artículo 23 Bis, B, fracción I, en su porción normativa "*por nacimiento*", de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Sinaloa, en virtud de que las legislaturas estatales carecen de competencia para establecer en sus leyes el requisito de ser mexicano por nacimiento para ocupar cargos públicos, cuando los funcionarios correspondientes no están previstos en el catálogo de puestos públicos para los que la Constitución o las leyes federales requieren la nacionalidad mexicana por nacimiento.

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 para ocupar cargos públicos, pues derivado de la interpretación sistemática del artículo 1º 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.

<sup>7</sup> "IGUALDAD. CASOS EN LOS QUE EL JUEZ CONSTITUCIONAL DEBE HACER UN ESCRUTINIO ESTRICTO DE LAS CLASIFICACIONES LEGISLATIVAS (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 1o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS)". 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 175.7

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.

En efecto, se señaló que en diversos precedentes se ha sustentado que la reserva consistente en ser mexicano por nacimiento para ocupar determinados cargos públicos no es irrestricta, pues encuentra su límite en que los cargos y funciones correspondientes sean estratégicos y prioritarios [vinculados directamente con la protección de la soberanía y la seguridad nacional]; de lo contrario, podría considerarse una distinción discriminatoria para el acceso a esos empleos públicos a los mexicanos por naturalización y, por tanto, violatoria del principio de igualdad y no discriminación previsto en los artículos 1º, párrafo quinto, 32 y 133 de la Constitución Federal.

En ese sentido, se dijo que siendo la Norma Fundamental la que expresamente contiene reserva explícita de ciertos cargos y funciones para mexicanos por nacimiento, señalando en diversos preceptos aquellos que por corresponder a la titularidad de los Poderes de la Unión o bien, a ámbitos que inciden en la estructura básica estatal o en aspectos relativos a la soberanía nacional o a la defensa de ésta, se limitan, en principio, a quienes tengan esas calidades; luego, de la interpretación del numeral 32 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a la luz del mandato previsto en el artículo 1º constitucional, se llegó a la conclusión de que la facultad de determinar los cargos públicos en los que su titular deba cumplir con el requisito de ser mexicano por nacimiento, no corresponde a las entidades federativas, por lo que éstas no pueden, en ningún caso, establecer ese requisito para acceder a otros cargos distintos a los que emanan por mandando de la Constitución Federal.

Dicha razón llevó a este Tribunal Pleno a declarar la inconstitucional de las normas impugnadas, al considerar que el Congreso del Estado de México en los artículos 208, fracción I y 260, fracción I, de la Ley de Seguridad del Estado de México, ambos en la porción normativa “por nacimiento”, por violación a los artículos 1, párrafo quinto, y 32 párrafo segundo, constitucionales, incorporan el requisito de la nacionalidad mexicana para ocupar los cargos de Titular de la Unidad de Asuntos Internos y Rector de la Universidad michiquense, respectivamente, 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 las normas impugnadas tienen un fin válido, pues resultaron inconstitucionales 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 sesión pública de siete de enero de dos mil veinte, al fallarse la acción de inconstitucionalidad 87/2018 (la cual sirvió 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 artículo 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 22/2011<sup>1</sup>, en la que formulé voto particular, el cual, a su vez, reiteró mi postura en las diversas 48/2009<sup>2</sup>, 20/2011<sup>3</sup> y 31/2011<sup>4</sup> —en su parte conducente—.

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

---

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

<sup>2</sup> Fallada el catorce de abril de dos mil nueve. Esta acción se interpuso por el Presidente de la Comisión de Derechos Humanos el veintinueve de junio de dos mil nueve y fue fallada el catorce de abril de dos mil once. Curiosamente en esta Acción de Inconstitucionalidad concurrió la Procuraduría General de la República y emitió opinión para sostener la constitucionalidad del requisito de ser mexicano por nacimiento, en todos los casos impugnados en esa acción; bajo argumentos que, en lo general, yo comparto.

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

<sup>4</sup> En la discusión y votación de la acción de inconstitucionalidad 31/2011, que fue fallada el catorce de mayo de dos mil doce, no participé por encontrarme en período de vacaciones, por haber sido integrante de la Comisión que permaneció trabajando en el periodo de receso de diciembre de dos mil once.

establecida en el artículo 32, en relación con la parte final del artículo 1º, ambos de la Ley Fundamental; por lo que, en mi opinión, en estos asuntos en los que se cuestiona la constitucionalidad de la reserva de ser mexicano por nacimiento para ocupar ciertos cargos, ya sea que la invalidez de la norma se haya declarado por la falta de facultades de los Congresos locales o bien, por la falta de razonabilidad de la reserva, resulta necesario hacer un análisis pormenorizado de los cargos y de las razones por las cuales se puede considerar o no razonable —atendiendo a la nueva redacción del artículo 1º constitucional— establecer esta medida, estudiando a su vez también si la medida es restrictiva o no.

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 las normas impugnadas, así como de las razones que motivaron el establecimiento del requisito consistente en la nacionalidad por nacimiento para desempeñar esos cargos, a fin de poder establecer si la distinción descansa en una finalidad constitucionalmente válida, a través de un test idóneo de razonabilidad y proporcionalidad para juzgar la medida legislativa, interpretando el artículo 32 constitucional, a la luz del contenido del artículo 1º de la Carta Magna.

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 original firmado electrónicamente del voto concurrente formulado por el señor Ministro José Fernando Franco González Salas, en relación con la sentencia de diecisiete de febrero de dos mil veinte, dictada por el Pleno de este Alto Tribunal en la acción de inconstitucionalidad 88/2018. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a veintisiete de abril de dos mil veintiuno.- Rúbrica.

#### **VOTO CONCURRENTE QUE FORMULA EL MINISTRO PRESIDENTE ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 88/2018, PROMOVIDA POR LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS**

En sesión pública celebrada el diecisiete de febrero de dos mil veinte, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad 88/2018, en la que se declaró la invalidez de la porción normativa “por nacimiento” de los artículos 208, fracción I y 260 fracción I, de la Ley de Seguridad del Estado de México<sup>1</sup>. Ello, al considerar que los Estados no tienen competencia para ampliar el catálogo constitucional de funcionarios que requieren ser mexicanos por nacimiento.

En efecto, la mayoría de Ministras y Ministros determinó que de una interpretación del artículo 32 de la Constitución General, a la luz del artículo 1º constitucional, las entidades federativas no están facultadas para limitar el acceso a cargos públicos a mexicanas o mexicanos por nacimiento, fuera de los supuestos previstos en la Constitución. No obstante, también aclaró que esta decisión no implica adelantar un pronunciamiento mayoritario respecto de la eventual facultad del Congreso de la Unión para regular en esta materia.

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

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

---

<sup>1</sup> **Artículo 208.**- El Titular de la Unidad de Asuntos Internos será designado y removido libremente por la o el Titular del Ejecutivo Estatal, a propuesta del Secretario.

Para ser Titular de la Unidad de Asuntos Internos, se requiere:

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

**Artículo 260.**- Para ser Rector de la Universidad, se requiere:

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

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

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

[...]

(Subrayado añadido)

Dicho precepto ha sido objeto de diferentes pronunciamientos por parte de esta Suprema Corte. En uno de los primeros asuntos en los que se discutió esta cuestión —la **acción de inconstitucionalidad 48/2009**<sup>2</sup>—, al analizar la validez de una *ley federal*, el Pleno sostuvo que el Congreso de la Unión está facultado por virtud de dicha disposición para ampliar el catálogo constitucional de funcionarios que requieren ser mexicanos por nacimiento, aclarando que tal facultad no es irrestricta, sino que “debe satisfacer una razonabilidad en función de los cargos de que se trate”. Este criterio fue reiterado en la **acción de inconstitucionalidad 20/2011**, en la que nuevamente se reconoció la facultad del Congreso de la Unión para legislar en esta materia, aunque bajo criterios de *razonabilidad*<sup>3</sup>.

Posteriormente, en las **acciones de inconstitucionalidad 31/2011**<sup>4</sup>, **22/2011**<sup>5</sup>, **20/2012**<sup>6</sup> y **40/2012**<sup>7</sup>, el Pleno analizó la constitucionalidad de leyes emitidas por *congresos locales* que exigían el requisito de ser mexicano por nacimiento para ocupar cargos públicos en sus respectivas entidades federativas. En el primero de ellos, el Pleno determinó que los Congresos locales carecían 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 la acción de inconstitucionalidad 87/2018<sup>8</sup>, pues concluyó que de la interpretación del artículo 32 de la Constitución, a la luz del artículo 1° constitucional, 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 sugeriría que podría sostenerse una

---

<sup>2</sup> Resuelta por mayoría de diez votos del Tribunal Pleno en sesión de catorce de abril de dos mil once, bajo la ponencia del Ministro Valls Hernández.

<sup>3</sup> Sobre esto, estableció que para determinar si los requisitos que una determinada disposición establezcan referentes a la nacionalidad constituyen una violación al principio de igualdad, es menester analizar si el ejercicio de cada uno de los cargos a que se refieren tales preceptos, comprometen, o no, la soberanía o la identidad nacional, es decir, debe verificarse si la medida legislativa tomada por el Congreso de la Unión persigue una finalidad constitucionalmente válida.

<sup>4</sup> Resuelta por mayoría de ocho votos del Tribunal Pleno en sesión de catorce de mayo de dos mil doce, bajo la ponencia del Ministro Valls Hernández.

<sup>5</sup> Resuelta por mayoría de nueve votos del Tribunal Pleno en sesión de treinta y uno de enero de dos mil trece, bajo la ponencia del Ministro Aguilar Morales.

<sup>6</sup> Resuelta por mayoría de nueve votos del Tribunal Pleno en sesión de dos de julio de dos mil trece, bajo la ponencia del Ministro Pérez Dayán.

<sup>7</sup> Resuelta por mayoría de nueve votos del Tribunal Pleno en sesión de cuatro de julio de dos mil trece, bajo la ponencia de la Ministra Sánchez Cordero.

<sup>8</sup> Aprobada por unanimidad de este Tribunal Pleno en sesión pública de siete de enero de dos mil veinte, bajo la ponencia del Ministro Franco González Salas.

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 todos 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, pues 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 configuradora para el Congreso de la Unión o las legislaturas estatales que les permita hacer distinciones entre mexicanas y mexicanos por nacimiento y naturalización, sino en todo caso para regular lo relativo a la doble nacionalidad.**

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

Ahora bien, aunque este criterio lo he sostenido desde antes de la reforma constitucional en materia de derechos humanos de junio de 2011, lo cierto es que **esta última, al incorporar expresamente el mandato de interpretación *pro persona* en el artículo 1° constitucional, vino a reforzar la necesidad de asumir esa lectura de la Constitución**<sup>9</sup>. En efecto, el segundo párrafo del artículo 1° constitucional ahora señala con toda claridad que *todas las normas relativas a los derechos humanos deben ser interpretadas de manera que se favorezca en todo tiempo la protección más amplia.*

Así, si los artículos 1° de la Constitución<sup>10</sup> y 1.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos<sup>11</sup> prohíben la discriminación por origen nacional, y el artículo 23.1 inciso c) de dicha Convención<sup>12</sup> establece que todos los ciudadanos deben “tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de

<sup>9</sup> Así lo sostuve durante la discusión de la acción de inconstitucionalidad 20/2012.

<sup>10</sup> **Artículo 1o.** [...] Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

<sup>11</sup> **Artículo 1. Obligación de respetar los derechos.** 1. Los Estados Partes en esta Convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

<sup>12</sup> **Artículo 23. Derechos políticos.** 1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades: [...] c) de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

su país”, **debe preferirse la interpretación de la Constitución que evite discriminaciones entre ciudadanos mexicanos (aunque hayan adquirido su nacionalidad por naturalización)**. Finalidad que, como he señalado, se logra con la interpretación antes mencionada; esto es, que cuando el artículo 32 constitucional dice que *“Esta reserva también será aplicable a los casos que así lo señalen otras leyes del Congreso de la Unión”*, no otorga una libertad de configuración del Congreso para establecer discriminaciones por nacionalidad para ejercer ciertos cargos, sino para que prevea lo relativo a la doble nacionalidad.

En ese orden de ideas, aunque voté a favor de la invalidez de la porción normativa “por nacimiento” de los artículos 208, fracción I y 260 fracción I de la Ley de Seguridad del Estado de México, 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.

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 cuatro fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente del voto concurrente formulado por el señor Ministro Presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, en relación con la sentencia de diecisiete de febrero de dos mil veinte, dictada por el Pleno de este Alto Tribunal en la acción de inconstitucionalidad 88/2018. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a veintisiete de abril de dos mil veintiuno.- Rúbrica.