

# Decisiones Relevantantes

de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

72

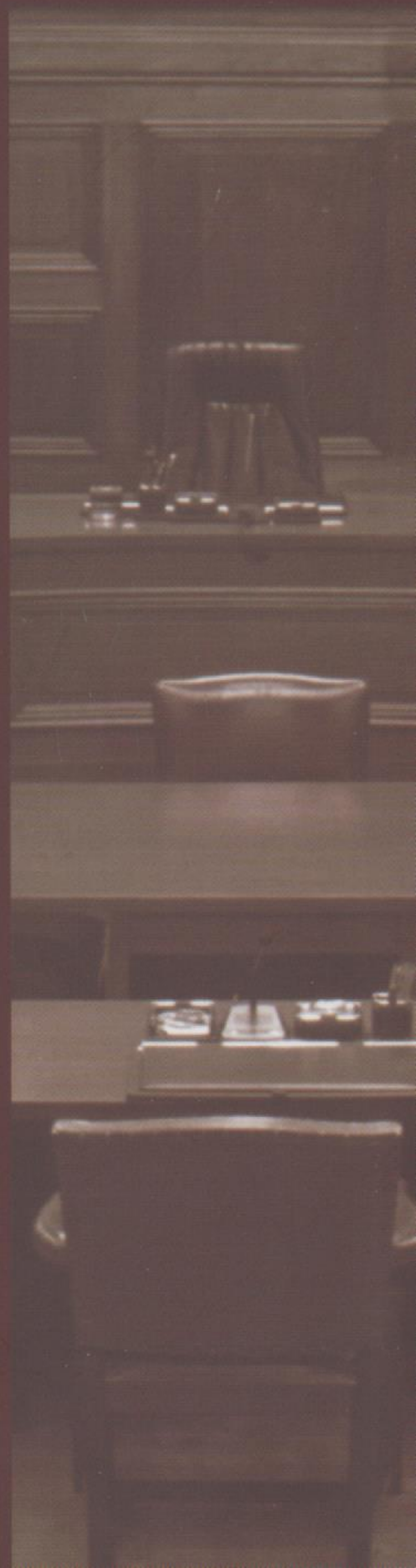
Suprema Corte de Justicia de la Nación

Instituto de Investigaciones Jurídicas  
de la Universidad Nacional Autónoma de México



Inconstitucionalidad  
de las disposiciones que  
restringen a los mexicanos  
por naturalización

para acceder a cargos de Ministerio  
Público, oficial secretario, perito o  
policia, en las procuradurías locales





## Sistema Bibliotecario de la Suprema Corte de Justicia de la Nación Catalogación

PO

F418

M494i

México. Suprema Corte de Justicia de la Nación

Inconstitucionalidad de las disposiciones que restringen a los mexicanos por naturalización para acceder a cargos de ministerio público, oficial secretario, perito o policía, en las procuradurías locales / [la investigación, redacción, edición y diseño de esta obra estuvieron a cargo de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México ; investigadora Nuria González Martín ; presentación Ministro Juan N Silva Meza] – México : Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2014.

153 p. ; 22 cm. – (Decisiones relevantes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ; 72)

ISBN 978-607-468-676-0

1 Cargo público – Nacionalidad mexicana – Aspectos jurídicos – México  
2. Derecho de acceso a la función pública – Naturalización – Legislación  
3. Seguridad pública – Disposiciones administrativas – Inconstitucionalidad  
4. Doble nacionalidad 5. Ministerio Público 6. Policía 7. Violación de los Derechos Humanos 8. Derecho a la no discriminación 9. Principio de igualdad I. México. Suprema Corte de Justicia de la Nación. Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis II. Universidad Nacional Autónoma de México. Instituto de Investigaciones Jurídicas III. González Martín, Nuria, investigadora IV. Silva Meza, Juan Nepomuceno, 1944- V. t. VI. ser.

Primera edición: junio de 2014

D.R. © Suprema Corte de Justicia de la Nación

Avenida José María Pino Suárez núm. 2

Colonia Centro, Delegación Cuauhtémoc

C.P. 06065, México, D F.

Prohibida su reproducción parcial o total por cualquier medio, sin autorización escrita de los titulares de los derechos.

El contenido de los documentos que conforman esta obra es responsabilidad exclusiva de los autores y no representa en forma alguna la opinión institucional de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Impreso en México

*Printed in Mexico*

La investigación, redacción, edición y diseño de esta obra estuvieron a cargo de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN  
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS  
DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

**INCONSTITUCIONALIDAD DE LAS  
DISPOSICIONES QUE RESTRINGEN  
A LOS MEXICANOS POR NATURALIZACIÓN  
PARA ACCEDER A CARGOS DE MINISTERIO  
PÚBLICO, OFICIAL SECRETARIO, PERITO O  
POLICÍA, EN LAS PROCURADURÍAS LOCALES**

SERIE  
DECISIONES RELEVANTES  
DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

MÉXICO 2014

**Comité Editorial**

Lic. Arturo Pueblita Pelisio  
*Secretario de la Presidencia*

Mtra. Cielito Bolívar Galindo  
*Coordinadora de Compilación  
y Sistematización de Tesis*

Lic. Diana Castañeda Ponce  
*Titular del Centro de Documentación y Análisis,  
Archivos y Compilación de Leyes*

Lic. Carlos Avilés Allende  
*Director General de Comunicación y Vinculación Social*

Lic. Héctor Daniel Dávalos Martínez  
*Director General de Casas de la Cultura Jurídica*

**INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS DE LA  
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO**

Héctor Fix-Fierro  
*Director*

Mónica González Contró  
*Secretaria Académica*

Elvia Lucía Flores Ávalos  
*Jefa del Departamento de Publicaciones*

Nuria González Martín  
*Investigadora*



## PRESENTACIÓN

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, como máxima instancia jurisdiccional y último intérprete de la Constitución de la República, ha desempeñado un papel de suma importancia resolviendo los asuntos sometidos a su consideración, con las consecuentes repercusiones jurídicas, sociales, económicas y políticas. Si bien, las resoluciones —en principio— sólo tienen efectos sobre las partes que intervienen en los asuntos de su conocimiento, trascienden en el interés de la sociedad por su relevancia jurídica y por los criterios que en ellas se sustentan.

Sin embargo, estas resoluciones no siempre son conocidas, ni sus criterios comprendidos. Esto se debe en parte al discurso altamente técnico en que las ejecutorias son formuladas y que su difusión se realiza a través de obras sumamente especializadas. Por ello, este Alto Tribunal ha decidido que los criterios más



relevantes sean difundidos a través de publicaciones redactadas en forma simple y llana.

Es así como se presenta la serie *Decisiones Relevantes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*, integrada por diversos folletos sobre temas varios, abordados en las ejecutorias pronunciadas por este Máximo Tribunal, de interés para el público en general.

En el marco del Convenio de Colaboración General que tiene celebrado la Suprema Corte con la Universidad Nacional Autónoma de México para la organización y desarrollo de actividades conjuntas de investigación, acciones científicas y culturales de interés para las partes y del Convenio Específico de Colaboración para el Intercambio de Publicaciones suscrito por la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Instituto de Investigaciones Jurídicas, este último participará en la elaboración de estos folletos con los comentarios de sus investigadores.

Con esta serie de publicaciones, esperamos que el público no especializado conozca el trabajo de este Máximo Tribunal.

Ministro Juan N. Silva Meza  
*Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación  
y del Consejo de la Judicatura Federal*

## INTRODUCCIÓN

**E**n México, como en otros países del mundo, se ha presentado a lo largo del tiempo el fenómeno social de la migración, el cual se debe a múltiples factores, entre ellos, el anhelo de una vida mejor.

Así, muchos de los mexicanos que emigraron a otro país adquirieron la nacionalidad del lugar en donde establecieron su residencia, pero al hacerlo, automáticamente perdían la mexicana, así como todos sus derechos y obligaciones que conlleva, ya que era una consecuencia establecida en la Norma Fundamental.

Sin embargo, en el año de 1997, el Constituyente reformó los artículos 30, 32 y 37 de la Constitución Federal, a efecto de establecer la doble nacionalidad, esto es, que los mexicanos no perdieran su nacionalidad cuando adquirieran otra pero,

derivado de esto advirtió la necesidad de proteger la integridad y seguridad nacional, razón por la que en el mismo artículo 32 constitucional se determinaron los cargos públicos para los cuales se requería ser mexicano por nacimiento y no tener otra nacionalidad, y facultó, en exclusiva, al Congreso de la Unión para legislar respecto de otros cargos donde se estableciera este requisito, ya que por su naturaleza podían poner en riesgo la soberanía y lealtades nacionales.

Es así como el mismo Congreso de la Unión, y algunas legislaturas locales, establecieron en diversos ordenamientos en materia de seguridad pública, el requisito de ser mexicano por nacimiento para poder acceder a cargos como los de agente del Ministerio Público, oficial secretario del Ministerio Público o agente de la Policía de Investigación.

Derivado de lo anterior, la entonces titular de la Procuraduría General de la República, presentó ante el Alto Tribunal las acciones de inconstitucionalidad 20/2011 y 31/2011, por considerar que esas disposiciones eran discriminatorias y violaban los derechos humanos de los ciudadanos mexicanos por naturalización.

Por lo relevante del tema, en este folleto se presentan las síntesis de las referidas acciones, resueltas por el Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, donde se plasman los razonamientos vertidos por las señoras y señores Ministros, entre ellos, el estudio que hacen sobre los antecedentes legislativos de la doble nacionalidad y de la reserva concedida al Congreso de la Unión para determinar en la legislación los cargos públicos que tienen como requisito el ser mexicano por nacimiento sin haber adquirido otra nacionalidad; además, se precisaron los criterios relativos a la igualdad y no discriminación

emanados de la interpretación del artículo 1o. constitucional y los límites a las facultades de configuración legislativa.

Además, respecto de la acción de inconstitucionalidad 20/2011 se agrega la tesis aislada que se desprende de ésta, así como los votos particular del señor Ministro José Fernando Franco González Salas, y los concurrentes de los señores Ministros Sergio A. Valls Hernández y José Ramón Cossío Díaz; en relación con la acción de inconstitucionalidad 31/2011, se incorpora el voto concurrente de los señores Ministros Guillermo I. Ortiz Mayagoitia y Sergio A. Valls Hernández.

Para complementar el tema aquí tratado, se presenta un breve estudio sobre el Sistema Nacional de Seguridad Pública y la Ley en esta materia, reglamentaria del artículo 21 de la Constitución Federal, enfocado a detallar la estructura de este ordenamiento y las disposiciones sobre el personal encargado de la seguridad pública en las instituciones de procuración de justicia.

Por último, se agrega el trabajo de la doctora Nuria González Martín, investigadora del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, en donde comenta las sentencias de dichos asuntos y esboza algunas consideraciones en relación con la interpretación del artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Lo anterior, en el marco del convenio de colaboración que tiene este Alto Tribunal con esa Casa de Estudios.



## **I. LA SEGURIDAD PÚBLICA**

### **1. EL SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA**

La obligación del Estado de proporcionar seguridad a sus gobernados conlleva la constante implementación de políticas acordes con la realidad social que vive el país.

Así, desde la propia Norma Fundamental se contienen disposiciones en materia de seguridad pública, establecidas en los párrafos noveno y décimo del artículo 21 constitucional, que a la letra señalan:

La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados 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 esta Constitución señala. La actuación de las instituciones de seguridad pública se regirá por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo,

honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en esta Constitución.

Las instituciones de seguridad pública serán de carácter civil, disciplinado y profesional. El Ministerio Público y las instituciones policiales de los tres órdenes de gobierno deberán coordinarse entre sí para cumplir los objetivos de la seguridad pública y conformarán el Sistema Nacional de Seguridad Pública, que estará sujeto a las siguientes bases mínimas:

- a) La regulación de la selección, ingreso, formación, permanencia, evaluación, reconocimiento y certificación de los integrantes de las instituciones de seguridad pública. La operación y desarrollo de estas acciones será competencia de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los municipios en el ámbito de sus respectivas atribuciones.
- b) El establecimiento de las bases de datos criminalísticos y de personal para las instituciones de seguridad pública. Ninguna persona podrá ingresar a las instituciones de seguridad pública si no ha sido debidamente certificado y registrado en el sistema.
- c) La formulación de políticas públicas tendientes a prevenir la comisión de delitos.
- d) Se determinará la participación de la comunidad que coadyuvará, entre otros, en los procesos de evaluación de las políticas de prevención del delito así como de las instituciones de seguridad pública.
- e) Los fondos de ayuda federal para la seguridad pública, a nivel nacional serán aportados a las entidades federativas y municipios para ser destinados exclusivamente a estos fines.

Con esta base constitucional, el Congreso de la Unión emitió la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, reglamentaria de la citada porción del artículo 21, la cual fue publicada el 2 de enero de 2009 en el *Diario Oficial de la Federación* y siendo su reforma más reciente, al momento de publicarse este folleto, la de 29 de octubre de 2013, cuya estructura es la siguiente:

Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública		
Título	Capítulo/Sección	Artículos
<b>Título Primero</b> Disposiciones preliminares		1 a 9
<b>Título Segundo.</b> De las instancias de coordinación y la distribución de competencias del sistema nacional de seguridad pública	<b>Capítulo I.</b> De la organización del Sistema Nacional de Seguridad Pública	10 a 11
	<b>Capítulo II.</b> Del Consejo Nacional de Seguridad Pública	12 a 16
	<b>Capítulo III.</b> Del Secretario Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública	17 a 22
	<b>Capítulo IV.</b> De la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia	23 a 26
	<b>Capítulo V.</b> De la Conferencia Nacional de Secretarios de Seguridad Pública	27 a 29
	<b>Capítulo VI.</b> De la Conferencia Nacional del Sistema Penitenciario	30 y 31
	<b>Capítulo VII.</b> De la Conferencia Nacional de Seguridad Pública Municipal	32 y 33



	<b>Capítulo VIII.</b> De los Consejos Locales e Instancias Regionales de Coordinación	34 a 38
	<b>Capítulo IX.</b> De la distribución de competencias	39
<b>Título Tercero.</b> Disposiciones comunes a los integrantes de las Instituciones de Seguridad Pública	<b>Capítulo I.</b> De las obligaciones y sanciones de los integrantes de las Instituciones de Seguridad Pública	40 a 44
	<b>Capítulo II.</b> De los Sistemas Complementarios de Seguridad Social y Reconocimientos	45 y 46
	<b>Capítulo III.</b> De las Academias e Institutos	47 y 48
<b>Título Cuarto.</b> Del servicio de carrera en las Instituciones de Procuración de Justicia	<b>Capítulo I.</b> Disposiciones Generales	49 a 51
	<b>Capítulo II.</b> Del Ingreso al Servicio de Carrera de las Instituciones de Procuración de Justicia	52 a 54
	<b>Capítulo III.</b> Del Desarrollo del Servicio de Carrera de las Instituciones de Procuración de Justicia	55 a 57
	<b>Capítulo IV.</b> De la Terminación del Servicio de Carrera de las Instituciones de Procuración de Justicia	58 a 60
	<b>Capítulo V.</b> De la Profesionalización	61 a 64
	<b>Capítulo VI.</b> De la Certificación	65 a 71
<b>Título Quinto.</b> Del desarrollo policial	<b>Capítulo I.</b> Disposiciones Generales	72 a 77
	<b>Capítulo II.</b> De la Carrera Policial y de la Profesionalización	78 a 98

	<b>Capítulo III.</b> Del Régimen Disciplinario	99 a 105
<b>Título Sexto.</b> Del Sistema Nacional de acreditación y control de confianza		106 a 108
<b>Título Séptimo.</b> De la información sobre seguridad pública	<b>Capítulo Único</b>	109 a 111
	<b>Sección Primera.</b> Del Registro Administrativo de Detenciones	112 a 116
	<b>Sección Segunda</b> Del Sistema Único de Información Criminal	117 a 121
	<b>Sección Tercera.</b> Del Registro Nacional de Personal de Seguridad Pública	122 y 123
	<b>Sección Cuarta.</b> Del Registro Nacional de Armamento y Equipo	124 a 127
<b>Título Octavo.</b> De la participación de la comunidad	<b>Capítulo Único.</b> De los Servicios de Atención a la Población	128 a 134
<b>Título Noveno.</b> De las responsabilidades de los servidores públicos	<b>Capítulo I.</b> Disposiciones Generales	135 a 137
	<b>Capítulo II.</b> De los Delitos contra el funcionamiento del Sistema Nacional de Seguridad Pública	138 a 141
<b>Título Décimo.</b> De los fondos de ayuda Federal	<b>Capítulo I.</b> Disposiciones Preliminares	142 y 143
	<b>Capítulo II.</b> De la Cancelación y Suspensión de Ministración de los Recursos	144 y 145
<b>Título Décimo Primero.</b> De las instalaciones estratégicas		146 a 149
<b>Título Décimo Segundo.</b> De los servicios de seguridad privada		150 a 152

El artículo 2o. de esta Ley define como fin de la seguridad pública el de:

... 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, la sanción de las infracciones administrativas, así como la investigación y la persecución de los delitos y la reinserción social del individuo, en términos de esta Ley, en las respectivas competencias establecidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Por su parte, el artículo 10 de la misma Ley señala que el Sistema Nacional de Seguridad Pública se integrará por:

I. El Consejo Nacional de Seguridad Pública, que será la instancia superior de coordinación y definición de políticas pública, el cual se conforma por el Presidente de la República, quien lo presidirá; el Secretario de Gobernación; el Secretario de la Defensa Nacional; el Secretario de Marina; el Secretario de Seguridad Pública; el Procurador General de la República;<sup>1</sup> los Gobernadores de los Estados; el Jefe del Gobierno del Distrito Federal; y el Secretario Ejecutivo del Sistema (artículo 12), cuyas atribuciones se encuentran definidas en el numeral 14 de la misma norma.

II. La Conferencia Nacional de Procuración de Justicia;

---

<sup>1</sup> Respecto al Procurador General de la República, esta figura será sustituida por otra denominada Fiscal General de la República, conforme al Decreto de reformas a diversos preceptos constitucionales, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 10 de febrero de 2014, el cual, conforme a su artículo transitorio décimo sexto, entrará en funciones hasta en tanto el Congreso de la Unión expida las correspondientes normas secundarias y que éste haga la declaratoria expresa de entrada en vigor de la autonomía constitucional de dicha Fiscalía. Para mayor abundamiento sobre el tema véase dicho Decreto.

III. La Conferencia Nacional de Secretarios de Seguridad Pública o sus equivalentes;

IV. La Conferencia Nacional del Sistema Penitenciario;

V. La Conferencia Nacional de Seguridad Pública Municipal;

VI. Los Consejos Locales e Instancias Regionales, y

VII. El Secretariado Ejecutivo del Sistema.

En este sistema también participan el Poder Judicial de la Federación y los Tribunales Superiores locales, mediante la formulación de estudios, lineamientos e implementación de acciones, para alcanzar los fines en esta materia.

En otro orden, conforme a las fracciones VIII, IX y X del artículo 5o. de la referida Ley, se entenderá por instituciones de seguridad pública a las Instituciones Policiales (cuerpos de policía, de vigilancia y custodia de los establecimientos penitenciarios, de detención preventiva, o de centros de arraigos; y en general, todas las dependencias encargadas de la seguridad pública a nivel federal, local y municipal, que realicen funciones similares) y de Procuración de Justicia (aquellas de la Federación y entidades federativas que integran al Ministerio Público, los servicios periciales y demás auxiliares de aquél).

Por su parte, el artículo 6o. de la Ley en cita señala que estas instituciones se regirán por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, honradez, y respeto a los derechos humanos reconocidos por la Constitución Federal, que fomentarán la

participación ciudadana y que rendirán cuentas en términos de ley.

## **2. PERSONAL ENCARGADO DE LA SEGURIDAD PÚBLICA EN LAS INSTITUCIONES DE PROCURACIÓN DE JUSTICIA**

En primera instancia se encuentra el Ministerio Público que, conforme al párrafo cuarto del Apartado A del artículo 102 constitucional, le corresponde:

...la persecución, ante los tribunales, de todos los delitos del orden federal; y, por lo mismo, solicitará las medidas cautelares contra los imputados; buscará y presentará las pruebas que acrediten la participación de éstos en hechos que las leyes señalen como delito; procurará que los juicios federales en materia penal se sigan con toda regularidad para que la impartición de justicia sea pronta y expedita; pedirá la aplicación de las penas, e intervendrá en todos los asuntos que la ley determine.

Por su parte, la Ley General del Sistema de Seguridad Pública, en su artículo 52, apartado A, alude al Ministerio Público y, en su apartado B, contempla a los peritos, que son aquellos facultados para ejercer una ciencia, técnica, arte o disciplina.

## **3. REQUISITOS PARA INGRESAR A LABORAR A LAS INSTITUCIONES DE SEGURIDAD PÚBLICA**

La forma de ingresar a las instituciones de seguridad pública es por medio de las carreras, ya sean ministerial, pericial o policial.

El Consejo Nacional es la instancia superior del Sistema Nacional de Seguridad Pública para coordinar y definir las políticas públicas relativas al ingreso y selección del personal.

En correlación a lo anterior, toda vez que en cuanto a seguridad pública los distintos niveles de gobierno deberán coordinarse; ello incluye lo relativo a la selección de sus servidores públicos, como lo prevé el artículo 7o., fracción VI, de la citada Ley, que dispone:

Artículo 7.- Conforme a las bases que establece el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las Instituciones de Seguridad Pública de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, en el ámbito de su competencia y en los términos de esta Ley, deberán coordinarse para:

...

VI. Regular los procedimientos de selección, ingreso, formación, actualización, capacitación, permanencia, evaluación, reconocimiento, certificación y registro de los servidores públicos de las Instituciones de Seguridad Pública;

...

Ahora bien, conforme al numeral 25, fracción VIII, de la Ley de referencia, la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia<sup>2</sup> tendrá la facultad de establecer uniformemente los criterios para

---

<sup>2</sup> Órgano que acorte con el artículo 23 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, está integrado por los titulares de las Instituciones de Procuración de Justicia de la Federación, el Distrito Federal y los Estados, presidida por el Procurador General de la República

el ingreso de los agentes del Ministerio Público y Peritos, al facultar a ésta para:

... Fijar criterios uniformes para la regulación de la selección, ingreso, formación, permanencia, capacitación, profesionalización, evaluación, reconocimiento, certificación y registro de agentes del Ministerio Público y peritos, de conformidad con lo dispuesto en esta Ley y demás disposiciones aplicables;...

Además, la misma Ley, en el artículo 52, establece los requisitos que deberán cumplir quienes quieran ingresar al servicio de carrera de las instituciones de procuración de justicia, a saber:

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

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

A. Ministerio Público.

I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento,<sup>3</sup> en pleno ejercicio de sus derechos;

II. Contar con título de licenciado en derecho expedido y registrado legalmente, con la correspondiente cédula profesional;

III. En su caso, tener acreditado el Servicio Militar Nacional;

---

<sup>3</sup> Este requisito se declaró inválido en la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República y en la Ley de la Policía Federal, al resolver el Pleno del Alto Tribunal la acción de inconstitucionalidad 48/2009

IV. Ser de notoria buena conducta, no haber sido condenado por sentencia irrevocable como responsable de un delito doloso, ni estar sujeto a proceso penal;

V. No estar suspendido ni haber sido destituido o inhabilitado por resolución firme como servidor público, ni estar sujeto a procedimiento de responsabilidad administrativa federal o local, en los términos de las normas aplicables;

VI. No hacer uso de sustancias psicotrópicas, de estupefacientes u otras que produzcan efectos similares, ni padecer alcoholismo;

VII. Aprobar el curso de ingreso, formación inicial o básica que establezcan las leyes de la materia en la Federación o en las entidades federativas que correspondan, y

VIII. Presentar y aprobar las evaluaciones de control de confianza previstas en las disposiciones aplicables.

B. Pentos.

I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento<sup>4</sup> y en pleno ejercicio de sus derechos;

II. Acreditar que ha concluido, por lo menos, los estudios correspondientes a la enseñanza media superior o equivalente;

III. Tener título legalmente expedido y registrado por autoridad competente que lo faculte para ejercer la ciencia, técnica, arte o disciplina de que se trate, o acreditar plenamente los conocimientos correspondientes a la disciplina sobre la que deba

---

<sup>4</sup> *Idem*



dictaminar cuando de acuerdo con las normas aplicables no necesite título o cédula profesional para su ejercicio;

IV. En su caso, tener acreditado el Servicio Militar Nacional;

V. Aprobar el curso de ingreso, formación inicial o básica que establezcan las leyes de la materia en la Federación o en las entidades federativas que correspondan;

VI. Ser de notoria buena conducta, no haber sido condenado por sentencia irrevocable por delito doloso, ni estar sujeto a proceso penal;

VII. No estar suspendido ni haber sido destituido o inhabilitado por resolución firme como servidor público, ni estar sujeto a procedimiento de responsabilidad administrativa federal o local, en los términos de las normas aplicables;

VIII. No hacer uso de sustancias psicotrópicas, de estupefacientes u otras que produzcan efectos similares, ni padecer alcoholismo, y

IX. Presentar y aprobar las evaluaciones de control de confianza.

Lo dispuesto por este artículo aplicará sin perjuicio de otros requisitos que establezca la legislación federal y la de las entidades federativas, en sus respectivos ámbitos de competencia.

Respecto a la carrera policial, el artículo 78 la define como "el sistema de carácter obligatorio y permanente, conforme al cual se establecen los lineamientos que definen los procedimientos de reclutamiento, selección, ingreso, formación, certificación, permanencia, evaluación, promoción y reconocimiento; así como

la separación o baja del servicio de los integrantes de las Instituciones Policiales".

Esta carrera comprende el grado policial, la antigüedad, las insignias, condecoraciones, estímulos y reconocimientos obtenidos, el resultado de los procesos de promoción, así como el registro de las correcciones disciplinarias y sanciones que, en su caso, haya acumulado (artículo 85).

Los artículos 80 y 81 establecen las categorías de las instituciones policiales y sus jerarquías, en donde se encuentran consideradas las policías ministeriales.

#### 4. CONCLUSIONES

- Corresponde al Ministerio Público y a la policía que está a su cargo la investigación de los delitos.
- La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios.
- Dicha función, en cada uno de los niveles de gobierno, comprende la prevención de los delitos, la investigación y persecución para hacerla efectiva, así como la sanción de las infracciones administrativas.
- Las autoridades encargadas de la seguridad pública se rigen por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos.<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> En relación con este punto, la Primera Sala del Alto Tribunal ha precisado que el artículo 21 constitucional consagra el principio de buena fe ministerial, en atención al cual resulta indudable que "el constituyente tuvo por objetivo establecer un estándar constitucional relativo a la actuación de los

- El Ministerio Público y las instituciones policiales de la Federación, los Estados y los Municipios deberán estar coordinadas para cumplir los objetivos de la seguridad pública e integrar el Sistema Nacional de Seguridad Pública.
- Es competencia de los distintos niveles de gobierno, en el ámbito de sus atribuciones, la operación y desarrollo de la selección, ingreso, formación, permanencia, evaluación, reconocimiento y certificación de los integrantes.

## 5. FUENTES CONSULTADAS

### *Normativa*

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Le General del Sistema Nacional de Seguridad Pública

### *Otras*

DECRETO por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política-electoral, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 10 de febrero de 2014

*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*

---

policías la legalidad, la honestidad, la eficiencia y el cumplimiento de las normas de derechos fundamentales. Este estándar de actuación necesariamente implica que las autoridades policiales y ministeriales deben respetar plenamente los derechos de los detenidos y acusados” Tesis 1a. CLXXIX/2013 (10a ), publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XX, mayo de 2013, Tomo 1, página 565, Reg IUS 2003694

## II. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 20/2011

### 1. ANTECEDENTES

El 25 de julio de 2011, la titular de la Procuraduría General de la República promovió acción de inconstitucionalidad, en donde solicitó la invalidez 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, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 20 de junio de 2011, por considerar que violaban los artículos 1o., párrafo quinto; 16, párrafo primero; 32, párrafos primero y segundo y 133, de la Constitución Federal y señaló como autoridad emisora al Congreso de la Unión, a través de la Cámara de Diputados, y como autoridad promulgadora al Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos.

Los preceptos impugnados, disponen:

Artículo 36 (Requisitos para ingresar y permanecer como Agente del Ministerio Público). Para ingresar y permanecer como

Agente del Ministerio Público dentro del Servicio Profesional de Carrera, se requiere:

I. Ser mexicano por nacimiento, estar en pleno goce y ejercicio de sus derechos civiles y políticos;

(...)

Artículo 37. (Requisitos para ingresar y permanecer como Oficial Secretario). Para ingresar y permanecer como Oficial Secretario del Ministerio Público, se requiere:

I. Ser mexicano por nacimiento, estar en pleno goce y ejercicio de sus derechos civiles y políticos;

(...)

Artículo 39. (Requisitos para ingresar y permanecer como Agente de la Policía de Investigación). Para ingresar y permanecer como Agente de la Policía de Investigación se requiere:

I. Ser mexicano por nacimiento, además de estar en pleno goce y ejercicio de sus derechos civiles y políticos;

(...)

## 2. REGISTRO, TURNO Y ADMISIÓN

Mediante proveído de 1 de agosto de 2011, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo, al que correspondió el número 20/2011 y, por razón de turno, designó como instructor al Ministro Sergio A. Valls Hernández.

Por auto de 2 de agosto de 2011, el Ministro instructor admitió la acción de inconstitucionalidad y ordenó dar vista a las Cámaras de Diputados y Senadores del Congreso de la Unión y al Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, para que rindieran sus respectivos informes.

### **3. CONCEPTO DE INVALIDEZ**

En el concepto único de invalidez que hizo valer la promovente, mencionó que las disposiciones de Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, antes referidas, en la parte que interesa, señalan que para ingresar y permanecer como agente del Ministerio Público dentro del Servicio Profesional de Carrera, oficial secretario del Ministerio Público o agente de la Policía de Investigación dentro de dicha Procuraduría, se requiere, entre otras cuestiones, que el aspirante sea mexicano por nacimiento, lo que consideró como una violación a los derechos humanos de los mexicanos por naturalización.

#### ***a) Análisis de la promovente, sobre las disposiciones constitucionales que consideró violadas***

Que el párrafo quinto del artículo 1o. constitucional establece la prohibición de toda discriminación motivada por origen nacional.

Que el primer párrafo del artículo 16 de la Constitución Federal consagra los principios rectores de fundamentación y motivación, los cuales establecen que los actos de autoridad deben realizarse por autoridad competente, quien debe señalar los preceptos aplicables al caso concreto y expresar las razones particulares o causas inmediatas que haya tomado en consideración para la emisión del acto, en el entendido de que dichos principios deben coexistir, pues su correlación supone un razonamiento de

la autoridad para demostrar la aplicabilidad de los preceptos invocados a los hechos de que se trate.

Señaló que el requisito de fundamentación, en el ámbito legislativo, se satisface cuando el legislador actúa dentro de los límites que la Constitución le confiere, esto es, cuando el ámbito espacial, material y personal de validez de las normas que se emiten, corresponde a la esfera de atribuciones conferidas constitucionalmente al Poder Legislativo de que se trate.

Que el párrafo primero del artículo 32 constitucional establece que la ley regulará el ejercicio de los derechos que la legislación mexicana otorga a los mexicanos que posean otra nacionalidad y que establecerá normas para evitar conflictos por doble nacionalidad; y el párrafo segundo del mismo artículo precisa que el ejercicio de los cargos y funciones para los cuales, por disposición expresa de la Constitución Federal, se requiera ser mexicano por nacimiento, se reserva a quienes tengan esa calidad y no adquieran otra nacionalidad, restricción que será aplicable en los casos en que así lo señalen las leyes emitidas por el Congreso de la Unión.

Respecto al artículo 133 constitucional resaltó que este dispone el principio de supremacía constitucional respecto de las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella, y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República y que sean aprobados por el Senado de la República.

Precisó que los Jueces de cada entidad federativa deberán ajustarse a la Norma Fundamental y a las leyes federales y tra-

tados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados.

### **b) Incompatibilidad de los preceptos impugnados con la Ley Suprema**

Sobre este punto sostuvo sus argumentos, en primer lugar, en la acción de inconstitucionalidad 48/2009, por tratar tema similar a la de esta acción 20/2011, señalando que el párrafo quinto del artículo 1o. constitucional, prevé una afirmación general sobre el principio de igualdad, y que el Alto Tribunal ha sostenido<sup>1</sup> que si bien el verdadero sentido de la igualdad es colocar a los particulares en condiciones de acceder a los derechos reconocidos constitucionalmente, eliminando situaciones de desigualdad manifiesta, ello no significa que todos los individuos deban ser iguales en todas las circunstancias, sino que más bien se refiere a una igualdad jurídica que se traduce en la seguridad de no tener que soportar un perjuicio o privarse de un beneficio de forma desigual e injustificada.

Por su parte, refirió lo que la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación estableció al resolver el amparo en revisión 664/2008, en el cual determinó que el artículo 1o. de la Constitución, antes de ser reformado, señalaba que todo individuo debe gozar ampliamente de las garantías otorgadas por el ordenamiento constitucional, y que éstas no podrán restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y con las condiciones que en ella se establecen, emitiendo un mandato hacia las autoridades

<sup>1</sup> Sobre este punto, la promovente tomó en cuenta los razonamientos de los Ministros, al resolver la acción de inconstitucionalidad 48/2009, donde se trató el tema sobre el que versa la acción de inconstitucionalidad que presentó



para que se abstuvieran de establecer diferencias entre los gobernados por cualquiera de los motivos enunciados en dicho artículo, lo cual se traduce en el principio de igualdad que debe imperar entre los ciudadanos.

En razón de lo anterior, estimó que los Congresos tienen la prohibición constitucional de emitir normas discriminatorias, para así extender la garantía de igualdad al ámbito de las acciones legislativas, sin que esto se traduzca en la prohibición absoluta de legislar o diferenciar respecto de las categorías enumeradas en el artículo 1o. constitucional, sino que el legislador sea especialmente cuidadoso, evitando establecer distinciones que sitúen en franca desventaja a un grupo de individuos respecto de otro.<sup>2</sup>

Por tanto, consideró que 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>3</sup>

### **c) Inconstitucionalidad de los artículos impugnados**

La promovente señaló que:

- El artículo 30 constitucional establece que la nacionalidad mexicana podrá adquirirse por nacimiento o por

---

<sup>2</sup> Consideró aplicable el caso el criterio sustentado por la Primera Sala en la tesis de jurisprudencia 1a/J/55/2006, de rubro "IGUALDAD CRITERIOS PARA DETERMINAR SI EL LEGISLADOR RESPETA ESE PRINCIPIO CONSTITUCIONAL", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIV, septiembre de 2006, página 75, Reg. IUS 174247

<sup>3</sup> Argumento sustentado en la tesis de jurisprudencia de la Primera Sala 1a/J/37/2008, de rubro "IGUALDAD EN LOS 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)", publicada en el *Semanario op cit*, Novena Época, Tomo XXVII, abril de 2008, página 175, Reg. IUS. 169877

naturalización, por lo que una vez cumplidos los requisitos que el propio Estado ha determinado para tal efecto, se acoge al individuo como ciudadano.

- El apartado B del artículo 30 constitucional indica que son mexicanos por naturalización los extranjeros que hayan obtenido de la Secretaría de Relaciones Exteriores 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.
- El artículo 32 de la Constitución Federal ordena que el ejercicio de los cargos y funciones públicas para las cuales se requiera ser mexicano por nacimiento, se reserva a quienes tengan esa calidad y no adquieran otra nacionalidad.

Sobre este último punto, señaló que dicha reserva, de igual forma, podrá exigirse en los casos que así lo señalen las leyes del Congreso de la Unión, por lo que es su facultad establecer los casos en los que opere la reserva, sin que ello constituya trato discriminatorio, lo cual no es irrestricta, sino que debe satisfacer una razonabilidad en función de los cargos de que se trate, persiguiendo las finalidades objetivas que se encuentran contenidas en el artículo 32 constitucional.

Por tanto, la promovente consideró que el Congreso de la Unión, al emitir los artículos de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, en los que se establece como requisito para ingresar y permanecer como agente del

Ministerio Público dentro del Servicio Profesional de Carrera, como oficial secretario del Ministerio Público o como agente de la Policía de Investigación de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, que el aspirante sea mexicano por nacimiento, se extralimitó en sus facultades y atribuciones constitucionales, vulnerando con ello los derechos humanos de los mexicanos por naturalización, contraviniendo lo establecido en los artículos 1o., 16, 32 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

#### **4. INFORME DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN**

Consideró que debería sobreseerse en la acción de inconstitucionalidad, con fundamento en los artículos 20, fracción II, 19, fracción V, 59 y 65 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que la modificación realizada a través de la expedición de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal no alteró, modificó o reformó el orden jurídico que se encontraba vigente hasta antes de la entrada en vigor del decreto parcialmente impugnado, pues sólo existe una variación en la identificación numérica de las normas que se impugnan.

Destacó que el "Decreto por el que se expide la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal" tiene antecedente directo en dos ordenamientos:

- En el decreto de la misma denominación, publicado el 30 de abril de 1996, que contenía las disposiciones

estatuadas en los artículos 34 y 35, fracción I, de la referida Ley Orgánica.

- En el decreto aprobado el 18 de agosto de 2009, por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y publicado en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 9 de septiembre de 2009, entrando en vigor a los treinta días siguientes.

Posteriormente, el 22 de octubre de 2009, el Senado de la República resolvió presentar controversia constitucional ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación por considerar que el órgano legislativo local había excedido sus facultades al expedir la referida ley, lo que fue confirmado el 9 de septiembre de 2010, invalidando la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, así como su reglamento, al sostener que la Asamblea Legislativa contravino el apartado A, fracción V, del artículo 122 constitucional, que establece que la facultad para emitir esa ley le corresponde al Congreso de la Unión.

Asimismo, que el Alto Tribunal determinó que, por virtud de la ley invalidada, la Procuraduría General de Justicia local pudo haber sufrido una reestructura interna en cuanto a la distribución de sus competencias, por lo que estimó conveniente señalar que en caso de que expidieran nuevas disposiciones relacionadas con la estructura, organización y/o funcionamiento de la Procuraduría, debían aplicarse las disposiciones impugnadas, ya que el Congreso de la Unión no las había derogado o abrogado.

Que, por otra parte, resolvió que durante el plazo de ciento veinte días, el Congreso de la Unión y/o el Poder Ejecutivo Federal debía expedir nuevas disposiciones relacionadas con la estructura, organización y/o funcionamiento de la Procuraduría

General de Justicia del Distrito Federal, lo que dio origen a la expedición, por parte del Congreso de la Unión, de la Ley Orgánica de dicha Procuraduría que contiene las normas ahora impugnadas.

De lo anterior, concluyó que el decreto impugnado fue resultado del procedimiento legislativo antes señalado, lo que corrobora con la exposición de motivos del mismo decreto, que señala:

... por tal razón, esta iniciativa recoge a cabalidad el contenido del Decreto por el que se expide la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, el nueve de septiembre de dos mil nueve.

En tal virtud, el decreto aludido no reforma, adiciona, modifica o, incluso, repite el texto de las normas generales impugnadas, por lo que no puede considerarse un acto legislativo nuevo y, por ende, no podría autorizarse su impugnación a través de la acción de inconstitucionalidad.<sup>4</sup>

Además de lo anterior, consideró infundadas las manifestaciones de que las normas impugnadas violentan lo dispuesto en los artículos 1o., 16, 32 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al establecer como uno de los requisitos para ingresar y permanecer como funcionarios de la Pro-

---

<sup>4</sup> Sustentó lo anterior en la tesis de jurisprudencia P/J 96/2007, de rubro "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD EL CAMBIO DE LA IDENTIFICACIÓN NUMÉRICA DE UNA NORMA GENERAL, NO CONSTITUYE UN NUEVO ACTO LEGISLATIVO PARA EFECTOS DE SU IMPUGNACIÓN A TRAVÉS DE AQUEL MEDIO DE CONTROL CONSTITUCIONAL", publicada en el *Semanario op cit*, Noveña Época, Tomo XXVI, diciembre de 2007, página 742, Reg. IUS. 170882

curaduría del Distrito Federal, que el aspirante sea mexicano por nacimiento.

Sobre el principio de igualdad en la emisión de leyes, el requisito se cumple cuando el legislador lo justifica de manera plena y suficiente a efecto de tratar desigualmente situaciones análogas pues, de lo contrario, se presumiría la inconstitucionalidad de su actuación por contravenir su deber de regular casos parecidos de igual manera; por tanto, las aparentes distinciones observadas por la promovente no resultan discriminatorias.

Resaltó que el objeto de las normas impugnadas es organizar a la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, institución cuyos servidores públicos deben regirse por los principios de legalidad, certeza, honradez, lealtad, objetividad, imparcialidad, profesionalismo, transparencia, eficacia, eficiencia y respeto a los derechos humanos, de ahí que las normas pretendan salvaguardar los principios de soberanía y seguridad nacional.

Respecto al artículo 30 de la Constitución Federal, precisó que éste dispone que la nacionalidad mexicana se adquiere por nacimiento o por naturalización, y que las formas destacan que los mexicanos por naturalización, son los extranjeros que obtengan de la Secretaría de Relaciones Exteriores su carta de naturalización o, la mujer o varón extranjeros que contraigan matrimonio con varón o mujer mexicanos, que tengan su domicilio en el territorio nacional y cumplan con los requisitos que señale la ley.

Por otra parte, el artículo 32 constitucional determina que únicamente quienes cumplan con la calidad de ser mexicano por nacimiento podrán acceder al desempeño de los cargos y funciones que así lo requieran, ya sea que la Constitución lo

disponga o que lo exija una norma federal, sin que admita excepción alguna.

Así, el artículo 1o., párrafo quinto, que prohíbe la discriminación por origen nacional, debe verse en correlación con el artículo 32 constitucional, el cual ordena que, para tal efecto, debe acreditarse que se goza de las calidades establecidas en la norma, lo que no evidencia contradicción entre tales preceptos, en cuanto a la reserva que se contempla.

Por tanto, consideró infundados los argumentos de la Procuradora General de la República, cuando afirma que los artículos impugnados establecen un trato jurídico prohibido constitucionalmente para los ciudadanos que no son mexicanos por nacimiento, debido a que es facultad del legislador federal demandar el cumplimiento de las calidades legales, como requisito para cubrir cargos públicos cuyas facultades son implícitas a la función estatal de brindar seguridad a la población, de conformidad con los artículos 21 y 73 de la Constitución Federal.

Resaltó que el hecho de que el artículo 32 constitucional no contemple de manera expresa que para ocupar los cargos contemplados en las normas impugnadas sea necesaria la nacionalidad mexicana por nacimiento, no quiere decir que esté vedado exigir ese requisito mediante la ley, pues esa disposición es enunciativa y no limitativa.

Por todo lo anterior consideró infundados los argumentos de la promovente, ya que los preceptos impugnados de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, no transgreden precepto constitucional alguno.

## 5. INFORME DE LA CÁMARA DE SENADORES

Sostuvo la validez formal de los artículos impugnados, toda vez que el acto legislativo se ajustó al procedimiento que la Constitución Federal establece para la creación de normas —el establecido en los artículos 70, 71 y 72—, además de que la normativa se expidió acorde con su competencia y en ejercicio de las facultades y atribuciones constitucionales derivadas del artículo 122, apartado D, en relación con los artículos 73, fracción XXX, 21 y 102, apartado A, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Afirmó que el Poder Legislativo fundó y motivó correctamente la norma impugnada, toda vez que tiene facultades para regularla, además de que existen relaciones sociales que reclaman ser jurídicamente reguladas.

Que el requisito para ingresar y permanecer como funcionarios de la Procuraduría del Distrito Federal, como agente del Ministerio Público dentro del Servicio Profesional de Carrera, como oficial secretario del Ministerio Público o como agente de la Policía de Investigación, corresponde a las necesidades sociales en el Distrito Federal de establecer medidas tendentes a proteger la información en beneficio de la seguridad pública e interés general, de la persecución efectiva de los delitos y de la protección de los bienes jurídicos tutelados, por lo que la norma impugnada es formalmente constitucional al haber sido creada por un órgano competente y en uso de las facultades que la Constitución le concede al Poder Legislativo.

Sobre la validez material de la norma impugnada, estimó que el artículo 32 constitucional faculta al Congreso de la Unión



para establecer los cargos en los que se requiere que sus titulares sean mexicanos por nacimiento, por lo que el Poder Legislativo Federal, con el objeto de preservar y salvaguardar la identidad y seguridad nacionales, señaló a los agentes del Ministerio Público dentro del Servicio Profesional de Carrera, el oficial secretario del Ministerio Público y al agente de la Policía de Investigación.

Lo anterior es procedente, ya 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, valoraciones que estima aplicables a la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, al ser éste sede de los Poderes federales y capital del Estado Mexicano.

Así, toda vez que la medida legislativa es proporcional y se emitió legalmente, consideró que debe subsistir en el orden jurídico nacional.

Por lo anterior concluyó que se debe declarar la validez constitucional de los artículos impugnados, con la finalidad de salvaguardar los bienes jurídicos tutelados por el legislador.

## **6. INFORME DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL**

Primeramente, también hace alusión al contenido del artículo 1o. de la Constitución Federal y, respecto a su párrafo quinto, resalta que éste prohíbe 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.

Por otra parte, señaló que el Alto Tribunal, al resolver la acción de inconstitucionalidad 48/2009, determinó, entre otras cuestiones, lo siguiente:

- i. Que el artículo 1o. 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 que debe imperar entre los gobernados.
- ii. Que de acuerdo con la Segunda Sala en el ámbito legislativo, los Congresos tienen la prohibición constitucional de que, en el desarrollo de su labor, emitan normas discriminatorias.
- iii. Que dicha limitante no se traduce en la prohibición absoluta de legislar o diferenciar respecto de las categorías enumeradas en el artículo 1o. constitucional, sino que es un exhorto al legislador para que en el desarrollo de su función sea especialmente cuidadoso, evitando establecer distinciones que sitúen en franca desventaja a un grupo de individuos respecto de otro.
- iv. Que no toda diferencia de trato implicará siempre una violación a las garantías de los gobernados, sino que

ésta se dará solamente cuando, ante situaciones de hecho similares, no exista una justificación razonable para realizar tal distinción.

- v. Que si bien es deseable mantener incólume el principio de igualdad en las disposiciones que rigen a los gobernados, existen situaciones en las que el legislador sí puede establecer diferencias entre los gobernados, siempre y cuando dichas distinciones no se establezcan de forma arbitraria.
- vi. Que el principio de igualdad y no discriminación contiene la exigencia 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 del respeto al principio de igualdad y no discriminación, por lo que el Juez constitucional deberá someter la labor del legislador a un escrutinio especialmente cuidadoso.

Así, consideró que en el referido artículo 1o. existe una serie de reglas vinculadas a los principios de igualdad y no discriminación, las cuales resumió en las siguientes líneas:

1. La igualdad de las personas y los criterios diferenciadores operan ante la ley y en cuanto a sus contenidos;
2. Queda prohibida toda discriminación que se funde en situaciones en las que se encuentran las personas con independencia de su voluntad, o bien, que aun ubicándose en ellas de manera voluntaria, no sea posible reprochárselas;

3. Para que el acto se considere discriminatorio debe atentar contra la dignidad humana, esto es, la persona víctima de discriminación debe ser tratada como un medio y no como un fin en sí misma, en claro perjuicio de la inviolabilidad de la persona y de la autonomía de la voluntad; y
4. Debe además tener por consecuencia anular o menoscabar los derechos y libertades de la persona.

Afirmó que la Constitución Federal reconoce facultades al Congreso de la Unión para emitir leyes que tengan por objeto establecer los requisitos que deben observarse para ocupar cargos públicos, donde algunos podrán ser para favorecer a aquellos ciudadanos mexicanos por nacimiento y que no tengan otra nacionalidad, cuando el caso así lo amerite.

Que si bien, por regla general no debe existir distinción entre mexicanos por nacimiento y por naturalización, el Constituyente previó excepciones o reservas para cargos y funciones que excluyen a mexicanos por naturalización, con objeto de evitar conflictos de intereses o dudas en el ejercicio de un cargo específico, por virtud del vínculo de determinadas personas con un país extranjero.

Precisó que los cargos públicos donde se justifica el requisito de ser mexicano por nacimiento, es cuando la medida persiga alguno de los fines establecidos en los preceptos constitucionales y, en particular, aquellos que regulan funciones esenciales del Estado, como es el caso de la procuración de justicia.

Sin embargo, estimó que los fines de asegurar la soberanía y seguridad nacional, bajo la salvaguarda de conceptos tales como la lealtad e identidad nacionales, si bien son de gran relevancia, no representan un listado que agote las posibilidades que pueden desprenderse de los valores y principios establecidos en la Ley Suprema, pues el fin constitucional de una medida legislativa como la que es materia de esta acción, puede desprenderse de cualquier precepto de la Constitución Federal.

Al respecto, resaltó que uno de los objetivos de la publicación en el *Diario Oficial de la Federación*, el 18 de junio de 2008, del conjunto de reformas y adiciones a diversos preceptos de la Constitución Federal en materia de procuración y administración de justicia, así como de seguridad pública, fue establecer en el Texto Constitucional bases claras para la conformación de un nuevo sistema nacional de seguridad pública.

Que la seguridad pública es un derecho fundamental que exige al Estado contar con instituciones policiales dignas de respeto y obediencia profesionales, en virtud de la importante labor que desempeñan sus operadores, quienes requieren un perfil que se adecue a las exigencias que la sociedad demanda: legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto de los derechos fundamentales.

Además destacó el régimen especial para los empleados públicos señalado en las normas impugnadas, que encuentra su justificación en el que la propia Constitución impone a los encargados de la investigación de delitos.

Que el artículo 32 constitucional, al establecer la reserva de la nacionalidad por nacimiento en los casos que así lo señalen

otras leyes del Congreso de la Unión, dispone un margen de autonomía legislativa según los factores reales vigentes al momento de dictaminar leyes, lo que obedece al principio de división de poderes, donde los distintos ámbitos del Estado actúan dentro de la esfera de sus competencias y atribuciones, teniendo como única limitante la no afectación al principio democrático, a los derechos fundamentales o a las garantías individuales, por lo que la ley controvertida se expidió en los términos y condiciones establecidos por los artículos 1o. y 32 constitucionales.

Por tales consideraciones, concluyó que el requisito consistente en ser mexicano por nacimiento, persigue un fin constitucionalmente válido, vinculado con la seguridad pública, la procuración de justicia y el régimen especial al que se sujetan los servidores públicos encargados de tales funciones, por lo que 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 no violan los principios de igualdad y no discriminación, previstos en el artículo 1o., párrafos primero y quinto, en relación con el 32 de la Constitución Federal.

## **7. ANÁLISIS Y RESOLUCIÓN DEL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN**

### **a) Competencia**

El Tribunal en Pleno se consideró competente para resolver esta acción de inconstitucionalidad, de conformidad con los artículos 105, fracción II, inciso c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, toda vez que se plantea la

posible contradicción entre diversos artículos de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal y la Constitución Federal.

## **b) Presentación oportuna de la acción**

El Alto Tribunal transcribió el texto del artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, que a la letra dispone:

ARTÍCULO 60. El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnados sean publicados en el correspondiente medio oficial, si el último día del plazo fuere inhábil la demanda podrá presentarse al primer día hábil siguiente.

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

Por tanto, el escrito inicial presentado por la Procuradora General de la República, señala que las normas generales impugnadas fueron publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* el 20 de junio de 2011.

En tal virtud, el plazo de treinta días naturales para promover la acción inició el martes 21 de junio y venció el lunes 1 de agosto de 2011, por lo que al haber sido ingresada la acción de inconstitucionalidad el 25 de julio del mismo año en la Oficina de Certificación y Correspondencia del Alto Tribunal, se estimó que fue presentada en forma oportuna.

### c) **Legitimación**

El escrito inicial de demanda de la acción de inconstitucionalidad lo suscribió la titular de la Procuraduría General de la República, lo que acreditó con el nombramiento otorgado por el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos el 7 de abril de 2011.

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

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

(...)

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

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

(...)

a) El Procurador General de la República, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano;

Conforme a lo anterior, en el asunto materia de esta resolución, dicho funcionario ejercitó la acción 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, por lo que cuenta con la legitimación necesaria para hacerlo.<sup>5</sup>

#### **d) Determinación respecto de las causas de improcedencia o motivos de sobreseimiento**

El Alto Tribunal mencionó que la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión señaló como causal de improcedencia que las normas impugnadas no constituyen un acto legislativo nuevo que sea susceptible de impugnarse vía acción de inconstitucionalidad, pues la intención del legislador no fue la de crear nuevas disposiciones o de afectar el contenido material de las mismas, sino que atiende únicamente a un cambio de identificación numérica en los preceptos impugnados, por lo que la variación de dichas normas se refiere únicamente a su aspecto formal.

Que para sostener dicha causal de improcedencia, dicho órgano legislativo argumentó, en síntesis, lo siguiente:

i. Que el Decreto que expidió la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal tiene su antecedente directo en dos ordenamientos:

a) En el Decreto publicado el 30 de abril de mil 1996, cuyos artículos 34 y 35, fracción I, establecían, en los mismos

---

<sup>5</sup> Con apoyo en la jurisprudencia P/J 98/2001, del mismo Tribunal en Pleno, publicada en el *Semanario op cit*, Tomo XIV, septiembre de 2001, página 823, de rubro "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD EL PROCURADOR GENERAL DE LA REPÚBLICA TIENE LEGITIMACIÓN PARA IMPUGNAR MEDIANTE ELLA, LEYES FEDERALES, LOCALES O DEL DISTRITO FEDERAL, ASÍ COMO TRATADOS INTERNACIONALES", Reg IUS 188899

términos, el contenido material de las normas impugnadas en la presente acción.

b) En el Decreto expedido por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, el 18 de agosto de 2009 y publicado en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, el 9 de septiembre de 2009.

ii. Que el 22 de octubre de 2009, el Senado de la República promovió controversia constitucional por considerar que la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, al expedir la antes citada Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, se excedió en sus facultades legislativas al no corresponderle la expedición de la norma de referencia, lo que fue confirmado el 9 de septiembre de 2010 por este Alto Tribunal, por lo que decretó la invalidez de dicha norma y su reglamento, por contravenir el apartado A, fracción V, del artículo 122 constitucional, que establece que la facultad para expedir esa ley corresponde al Congreso de la Unión y no al órgano legislativo local.

En dicha sentencia, la Suprema Corte determinó que con motivo de la entrada en vigor de las disposiciones impugnadas, la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal pudo haber sufrido una reestructura interna en cuanto a la distribución de las competencias, por lo que se estimó conveniente que la declaratoria de invalidez de esas normas surtiera efectos ciento veinte días después de la publicación de la ejecutoria en el *Diario Oficial de la Federación*, para dar oportunidad a que esa Procuraduría local se reestructurara nuevamente conforme a las disposiciones previas a la reforma de 9 de septiembre de 2009.

El Alto Tribunal determinó igualmente que en caso de que dentro de los ciento veinte días concedidos para que surta efectos la declaratoria de invalidez referida, el Congreso de la Unión y/o el Poder Ejecutivo Federal expidieran nuevas disposiciones relacionadas con la estructura y/o funcionamiento de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, deberá estarse a lo que dispongan las mismas.

iii. Que conforme a la exposición de motivos de la norma impugnada, el Congreso de la Unión presentó el 14 de septiembre de 2010 una iniciativa que recogía "a cabalidad" el contenido del Decreto que había sido invalidado por la Suprema Corte, al resolver la referida controversia constitucional.

iv. Que, en razón de lo anterior, el decreto impugnado en la acción de inconstitucionalidad, es el resultado de un procedimiento legislativo anterior, conforme a la exposición de motivos que dio origen al decreto, donde menciona que se "recoge a cabalidad el contenido del Decreto por el que se expide la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, en 09 de septiembre de 2009.", y en tal virtud consideró que no existió una afectación material en las normas impugnadas, pues no existió voluntad de reformar, adicionar, modificar o incluso repetir el texto de una norma general, sino que simplemente sufrió una alteración en la secuencia numérica, por lo que el decreto impugnado, según su dicho, no puede considerarse un acto legislativo nuevo, lo que sustentó en la tesis de jurisprudencia P./J. 96/2007, de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. EL CAMBIO DE IDENTIFICACIÓN NUMÉRICA DE UNA NORMA GENERAL, NO CONSTITUYE UN NUEVO ACTO LEGISLA-

## TIVO PARA EFECTOS DE SU IMPUGNACIÓN A TRAVÉS DE AQUEL MEDIO DE CONTROL CONSTITUCIONAL".<sup>6</sup>

Conforme a las anteriores manifestaciones, el Alto Tribunal consideró que no se actualizó la causal de improcedencia invocada, por lo siguiente:

Que si bien es cierto que el Decreto impugnado tiene como antecedente directo la norma expedida por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, misma que fue invalidada por el Alto Tribunal, y que el Congreso de la Unión, en la exposición de motivos del Decreto impugnado, expresó que la iniciativa pretendía "recoger a cabalidad" el contenido de la ley indebidamente expedida por dicha Asamblea Legislativa, también lo era que esas circunstancias, de ninguna manera conllevan a que las normas ahora impugnadas no constituyan un acto legislativo nuevo.

Esto es que, aun cuando se diera el caso de que el contenido material de las normas impugnadas fuera idéntico al de aquellas invalidadas por la Suprema Corte, las primeras deben considerarse un acto legislativo nuevo al haberse emitido por un órgano legislativo diferente, bajo el procedimiento previsto para ello en la Constitución Federal, culminando con su publicación en el *Diario Oficial de la Federación*.

Por tanto, el Alto Tribunal consideró como inexacta la afirmación de la Cámara de Diputados de que la modificación de la norma consiste únicamente en la identificación numérica de los supuestos regulados y tampoco le asiste la razón de que el contenido material de la norma invalidada y la posteriormente ex-

<sup>6</sup> Tesis P/J 96/2007, publicada en el *Semanario* op cit, Novena Época, Tomo XXVI, diciembre de 2007, página 742, Reg IUS 170882

pedida por el órgano competente es idéntico, pues el legislador federal también realizó cambios en el contenido material de las normas, lo que demostró con la comparación textual de los preceptos de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, publicados, uno el 9 de septiembre de 2009 (de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal), y otro el 20 de junio de 2011 (del Congreso de la Unión).

Para identificar estas diferencias con mayor facilidad, el Alto Tribunal insertó el cuadro comparativo siguiente:

LEY ORGÁNICA DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE JUSTICIA DEL DISTRITO FEDERAL (publicada en la <i>Gaceta Oficial del Distrito Federal</i> el 09 de septiembre de 2009)	LEY ORGÁNICA DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE JUSTICIA DEL DISTRITO FEDERAL (publicada en el <i>Diario Oficial de la Federación</i> el 20 de junio de 2011)
ARTÍCULO 37. (Requisitos para ingresar y permanecer como Agente del Ministerio Público). Para ingresar y permanecer como Agente del Ministerio Público dentro del Servicio Público de Carrera, se requiere: I. Ser mexicano por nacimiento, estar en pleno goce y ejercicio de sus derechos civiles y políticos,	ARTÍCULO 36. (Requisitos para ingresar y permanecer como Agente del Ministerio Público). Para ingresar y permanecer como Agente del Ministerio Público dentro del Servicio Profesional de Carrera, se requiere: I. Ser mexicano por nacimiento, estar en pleno goce y ejercicio de sus derechos civiles y políticos;
ARTÍCULO 38. (Requisitos para ingresar y permanecer como Oficial Secretario). Para ingresar y permanecer como Oficial Secretario del Ministerio Público dentro del Servicio Público de Carrera, se requiere: I. Ser mexicano por nacimiento, estar en pleno goce y ejercicio de sus derechos civiles y políticos;	ARTÍCULO 37. (Requisitos para ingresar y permanecer como Oficial Secretario). Para ingresar y permanecer como Oficial Secretario del Ministerio Público, se requiere: I. Ser mexicano por nacimiento, estar en pleno goce y ejercicio de sus derechos civiles y políticos;

<p><b>ARTÍCULO 40.</b> (Requisitos para ingresar y permanecer como Agente de la Policía de Investigación). Para ingresar y permanecer como Agente de la Policía de Investigación se requiere:</p> <p>I. Ser mexicano por nacimiento, además de estar en pleno goce y ejercicio de sus derechos civiles y políticos;</p>	<p><b>ARTÍCULO 39.</b> (Requisitos para ingresar y permanecer como Agente de la Policía de Investigación). Para ingresar y permanecer como Agente de la Policía de Investigación se requiere:</p> <p>I. Ser mexicano por nacimiento, además de estar en pleno goce y ejercicio de sus derechos civiles y políticos;</p>
---	---

Conforme al anterior cuadro comparativo, el Alto Tribunal señaló que, además del cambio en la identificación numérica de los preceptos impugnados, también hubo un cambio en el contenido literal de la norma, por lo que determinó que el texto de la ley vigente no es idéntico al previamente expedido por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y obedece a un procedimiento legislativo seguido por autoridades distintas; por tanto, consideró que no era aplicable la referida tesis P./J. 96/2007.

En consecuencia, la Suprema Corte consideró infundada esta causal de improcedencia.

### ***e) Estudio y resolución sobre los conceptos de invalidez planteados por la Procuradora General de la República***

Dicha Procuraduría solicitó la declaratoria de invalidez de los artículos 36, fracción I, 37, fracción I, y 39, fracción I, de la Ley Orgánica de la Procuraduría de Justicia del Distrito Federal, por considerar que violan lo dispuesto en los artículos 1o., párrafo quinto, 32, párrafos primero y segundo, y 133, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Señaló que del contenido de los preceptos impugnados, para ser agente del Ministerio Público, oficial secretario del Ministerio Público o agente de la Policía de Investigación de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, se requiere la ciudadanía mexicana por nacimiento, situación que considera violatoria del principio de igualdad y no discriminación respecto de los ciudadanos mexicanos por naturalización.

Precisado lo anterior, a fin de examinar los argumentos planteados, el Tribunal en Pleno consideró pertinente establecer el marco constitucional y legal que soporta el tema de la nacionalidad en México; por tanto, transcribió el texto de los artículos que interesan, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 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 per-



tenecer al activo del Ejército en tiempo de paz y al de la Armada o al de la Fuerza Aérea en todo momento, o desempeñar cualquier cargo o comisión en ellos, se requiere ser mexicano por nacimiento.

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

C) La ciudadanía mexicana se pierde:

I. Por aceptar o usar títulos nobiliarios de gobiernos extranjeros;

II. Por prestar voluntariamente servicios oficiales a un gobierno extranjero, sin permiso del Congreso Federal o de su Comisión Permanente;

III. Por aceptar o usar condecoraciones extranjeras sin permiso del Congreso Federal o de su Comisión Permanente;

IV. Por admitir del gobierno de otro país títulos o funciones sin previa licencia del Congreso Federal o de su Comisión Permanente, exceptuando los títulos literarios, científicos o humanitarios que pueden aceptarse libremente;

V. Por ayudar, en contra de la Nación, a un extranjero, o a un gobierno extranjero, en cualquier reclamación diplomática o ante un tribunal internacional, y

VI. En los demás casos que fijan las leyes.

En el caso de las fracciones II a IV de este apartado, el Congreso de la Unión establecerá en la ley reglamentaria respectiva, los casos de excepción en los cuales los permisos y licencias se entenderá otorgados, una vez transcurrido el plazo que la propia ley señale, con la sola presentación de la solicitud del interesado.

Artículo 38. Los derechos o prerrogativas de los ciudadanos se suspenden:

I. Por falta de cumplimiento, sin causa justificada, de cualquiera de las obligaciones que impone el artículo 36. Esta suspensión durará un año y se impondrá además de las otras penas que por el mismo hecho señalare la ley;

II. Por estar sujeto a un proceso criminal por delito que merezca pena corporal, a contar desde la fecha del auto de formal prisión;

III. Durante la extinción de una pena corporal;

IV. Por vagancia o ebriedad consuetudinaria, declarada en los términos que prevengan las leyes;

V. Por estar prófugo de la justicia, desde que se dicte la orden de aprehensión hasta que prescriba la acción penal; y

VI. Por sentencia ejecutoria que imponga como pena esa suspensión.

La ley fijará los casos en que se pierden, y los demás en que se suspenden los derechos del ciudadano, y la manera de hacer la rehabilitación.

De los preceptos transcritos, el Alto Tribunal advirtió los siguientes enunciados normativos:

- De acuerdo con la Constitución Federal, la nacionalidad mexicana podrá adquirirse por nacimiento o por naturalización (nacionalidad mexicana originaria y derivada, respectivamente).

- La nacionalidad mexicana por nacimiento está prevista en el apartado A del artículo 30 constitucional, a través de los sistemas de *ius soli* y de *ius sanguinis*, esto es, en razón del lugar del nacimiento y en razón de la nacionalidad de los padres o de alguno de ellos, respectivamente.
- La nacionalidad por naturalización, denominada también derivada o adquirida es, conforme al apartado B del citado artículo 30 constitucional, aquella que se adquiere por voluntad de una persona, mediante un acto soberano atribuido al Estado, que es quien tiene la potestad de otorgarla, una vez que se surten los requisitos que éste establece para tal efecto.
- De acuerdo con el artículo 30 constitucional, apartado B, son mexicanos por naturalización los extranjeros que obtengan de la Secretaría de Relaciones Exteriores la carta de naturalización y la mujer o el varón extranjeros que contraigan matrimonio con varón o mujer mexicanos, que tengan o establezcan su domicilio dentro del territorio nacional y reúnan los requisitos establecidos en la ley relativa.
- Finalmente, se dispone lo relativo a la doble nacionalidad, así como sobre los cargos y funciones para los que se requiera ser mexicano por nacimiento y no adquirir otra nacionalidad.

También precisó que los artículos 30, 32 y 37 constitucionales tienen su origen en la reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, el 20 de marzo de 1997, de cuya exposición

de motivos y de los dictámenes de la Cámaras de Origen (Senadores) y Revisora (Diputados) se advierte que ésta tuvo como objetivo primordial, establecer la no pérdida de la nacionalidad mexicana de aquellos mexicanos por nacimiento que han emigrado y se han visto en la necesidad de adquirir la nacionalidad o ciudadanía de otro Estado, pues antes el adquirir una nacionalidad diversa se traducía en la pérdida automática de la nacionalidad mexicana; en cambio, a raíz de dicha reforma, el Estado mexicano permite la doble nacionalidad para los mexicanos por nacimiento, medida con la que se propuso hacer frente a la creciente migración de mexicanos, sobre todo hacia Estados Unidos de América.

Sin embargo, que para incluir la figura de la doble nacionalidad, debía tomarse en cuenta la problemática que esto podría suscitar en aspectos tales como la identidad y seguridad nacional, razón por la cual se estableció en el artículo 32 constitucional que diversos cargos se reservarían, en exclusiva, a mexicanos por nacimiento y que no adquirieran otra nacionalidad; además, dispuso que en las leyes del Congreso de la Unión deberían señalarse expresamente los cargos respecto de los cuales operaría tal reserva.

Por otra parte, el Alto Tribunal insertó en la ejecutoria las disposiciones respectivas de la Ley de Nacionalidad, reglamentaria de los artículos 30, 32 y 37, apartados A y B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que establecen:

Artículo 1o.- La presente Ley es reglamentaria de los artículos 30, 32 y 37, apartados A y B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Sus disposiciones son de orden público y de observancia general en todo el territorio nacional.

Su aplicación corresponde al Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Relaciones Exteriores.

Artículo 2. Para los efectos de esta Ley, se entenderá por:

- I. Secretaría: Secretaría de Relaciones Exteriores;
- II. Certificado de nacionalidad mexicana: Instrumento jurídico por el cual se reconoce la nacionalidad mexicana por nacimiento y que no se ha adquirido otra nacionalidad;
- III. Carta de naturalización: Instrumento jurídico por el cual se acredita el otorgamiento de la nacionalidad mexicana los extranjeros;
- IV. Extranjero: Aquel que no tiene nacionalidad mexicana.

Artículo 3. Son documentos probatorios de la nacionalidad mexicana, cualquiera de los siguientes:

- I. El acta de nacimiento expedida conforme a lo establecido en las disposiciones aplicables;
- II. El certificado de nacionalidad mexicana, el cual se expedirá a petición de parte, exclusivamente para los efectos de los artículos 16 y 17 de esta Ley;
- III. La carta de naturalización;
- IV. El pasaporte;
- V. La cédula de identidad ciudadana; y

VI. La matrícula consular que cuente con los siguientes elementos de seguridad:

- a) Fotografía digitalizada;
- b) Banda magnética, e
- c) Identificación holográfica.

VII. A falta de los documentos probatorios mencionados en las fracciones anteriores, se podrá acreditar la nacionalidad mediante cualquier elemento que, de conformidad con la ley, lleve a la autoridad a la convicción de que se cumplieron los supuestos de atribución de la nacionalidad mexicana.

Artículo 15. En los términos del párrafo segundo del artículo 32 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cuando el ejercicio de algún cargo o función se reserve a quien tenga la calidad de mexicano por nacimiento y no haya adquirido otra nacionalidad, será necesario que la disposición aplicable así lo señale expresamente.

Artículo 16. Los mexicanos por nacimiento a los que otro Estado considere como sus nacionales, deberán presentar el certificado de nacionalidad mexicana, cuando pretendan acceder al ejercicio de algún cargo o función para el que se requiera ser mexicano por nacimiento y que no adquieran otra nacionalidad. Al efecto, las autoridades correspondientes deberán exigir a los interesados la presentación de dicho certificado.

En el caso de que durante el desempeño de su cargo o función adquieran otra nacionalidad, cesarán inmediatamente en sus funciones.

Artículo 17. Los mexicanos por nacimiento a los que otro Estado considere como sus nacionales, podrán solicitar a la Secretaría el certificado de nacionalidad mexicana, únicamente para los efectos del artículo anterior.

Para ello, formularán renuncia expresa de la nacionalidad que les sea atribuida, a toda sumisión, obediencia y fidelidad a cualquier Estado extranjero, especialmente de aquél que le atribuya la otra nacionalidad, a toda protección extraña a las leyes y autoridades mexicanas, y a todo derecho que los tratados o convenciones internacionales concedan a los extranjeros. Asimismo, protestarán adhesión, obediencia y sumisión a las leyes y autoridades mexicanas y se abstendrán de realizar cualquier conducta que implique sumisión a un Estado extranjero.

El certificado de nacionalidad mexicana se expedirá una vez que el interesado haya cumplido con los requisitos de esta Ley y su reglamento.

### CAPÍTULO III

#### DE LA NACIONALIDAD MEXICANA POR NATURALIZACIÓN

Artículo 19. El extranjero que pretenda naturalizarse mexicano deberá:

- I. Presentar solicitud a la Secretaría en la que manifieste su voluntad de adquirir la nacionalidad mexicana;
- II. Formular las renunciaciones y protesta a que se refiere el artículo 17 de este ordenamiento;



La Secretaría no podrá exigir que se formulen tales renunciaciones y protestas sino hasta que se haya tomado la decisión de otorgar la nacionalidad al solicitante. La carta de naturalización se otorgará una vez que se compruebe que éstas se han verificado.

III. Probar que sabe hablar español, conoce la historia del país y está integrado a la cultura nacional; y

IV. Acreditar que ha residido en territorio nacional por el plazo que corresponda conforme al artículo 20 de esta Ley.

Para el correcto cumplimiento de los requisitos a que se refiere este artículo, se estará a lo dispuesto en el reglamento de esta Ley.

Artículo 20. El extranjero que pretenda naturalizarse mexicano deberá acreditar que ha residido en territorio nacional cuando menos durante los últimos cinco años inmediatos anteriores a la fecha de su solicitud, salvo lo dispuesto en las fracciones siguientes:

I. Bastará una residencia de dos años inmediatamente anteriores a la fecha de la solicitud cuando el interesado:

a) Sea descendiente en línea recta de un mexicano por nacimiento;

b) Tenga hijos mexicanos por nacimiento;

c) Sea originario de un país latinoamericano o de la Península Ibérica, o

d) A juicio de la Secretaría, haya prestado servicios o realizado obras destacadas en materia cultural, social, científica, técnica, artística, deportiva o empresarial que beneficien a la Nación. En casos excepcionales, a juicio del Titular del Ejecutivo Federal, no será necesario que el extranjero acredite la residencia en el territorio nacional a que se refiere esta fracción.

III. La mujer o varón extranjeros que contraigan matrimonio con varón o mujer mexicanos, deberán acreditar que han residido y vivido de consuno en el domicilio conyugal establecido en territorio nacional, durante los dos años inmediatamente anteriores a la fecha de la solicitud.

No será necesario que el domicilio conyugal se establezca en territorio nacional, cuando el cónyuge mexicano radique en el extranjero por encargo o comisión del Gobierno Mexicano.

En el caso de matrimonios celebrados entre extranjeros, la adquisición de la nacionalidad mexicana por uno de los cónyuges con posterioridad al matrimonio permitirá al otro obtener dicha nacionalidad, siempre que reúna los requisitos que exige esta fracción, y

III. Bastará una residencia de un año inmediato anterior a la solicitud, en el caso de adoptados, así como de menores descendientes hasta segundo grado, sujetos a la patria potestad de mexicanos.

Si los que ejercen la patria potestad no hubieren solicitado la naturalización de sus adoptados o de los menores, éstos podrán hacerlo dentro del año siguiente contado a partir de su mayoría de edad, en los términos de esa fracción.

La Carta de Naturalización producirá sus efectos al día siguiente de su expedición.

Artículo 21. Las ausencias temporales del país no interrumpirán la residencia, salvo que éstas se presenten durante los dos años anteriores a la presentación de la solicitud y excedan en total seis meses. La residencia a que se refiere la fracción III del artículo anterior, deberá ser ininterrumpida.

Artículo 22. Quien adquiera la nacionalidad mexicana conforme a los supuestos del artículo 20, fracción II de esta Ley, la conservará aun después de disuelto el vínculo matrimonial, salvo en el caso de nulidad del matrimonio, imputable al naturalizado.

## CAPÍTULO IV

### DE LA PÉRDIDA DE LA NACIONALIDAD MEXICANA POR NATURALIZACIÓN

Artículo 27. La nacionalidad mexicana por naturalización, previa audiencia del interesado, se pierde de conformidad con lo que establece el artículo 37, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo 28. Las autoridades y fedatarios públicos están obligados a comunicar a la Secretaría aquellos casos en que tengan conocimiento de que un mexicano por naturalización se encuentre en alguno de los supuestos del artículo 37, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Dicho aviso deberá realizarse dentro de los cuarenta días hábiles siguientes, contados a partir de la fecha de que se tuvo conocimiento de los hechos mencionados.

Artículo 32. Cuando se den los supuestos de pérdida de la nacionalidad mexicana, la Secretaría, previa audiencia del interesado, revocará la carta de naturalización.

También insertó lo señalado por el artículo 15 del Reglamento de la Ley de Nacionalidad, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* de 17 de junio de 2009, donde prevé que

Todo extranjero que pretenda naturalizarse mexicano, deberá acreditar que sabe hablar español, que conoce la historia del país y que está integrado a la cultura nacional, para lo cual deberá presentar y aprobar los exámenes de acuerdo con los contenidos aprobados por el Instituto Matías Romero de la Secretaría. En el caso del extranjero al que la Secretaría de Gobernación considere refugiado, así como cuando se trate de menores de edad y personas mayores de sesenta años, será suficiente que acrediten saber hablar español.

Ya habiendo precisado el Tribunal en Pleno los aspectos relevantes sobre la nacionalidad en el orden constitucional y legal, y a efecto de responder sobre los conceptos de invalidez planteados por la titular de la Procuraduría General de la República, aludió a los principios de igualdad y de no discriminación consagrados en el artículo 1o. de la Constitución Federal, conforme a su texto vigente al momento que dictó la sentencia, el que textualmente establece:

Artículo 1o. En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta

Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

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

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

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

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

Sobre este artículo, la Suprema Corte precisó que si bien con la reforma que sufrió el 10 de junio de 2011, estableció

cambios sustanciales que otorgan a las personas una protección más amplia de los derechos humanos, reconocidos no sólo en la Constitución, sino también en tratados internacionales, con la finalidad de favorecer en todo tiempo a las personas; también es cierto que respecto de la esencia del principio de igualdad y no discriminación, dicho artículo no sufrió alteración alguna, salvo la inclusión de la prohibición de discriminación por preferencias sexuales, razón por la que consideró válido, para efecto de resolver este asunto, tomar en consideración la interpretación establecida por el mismo Alto Tribunal con relación a dichos principios.

Así, refirió que la Segunda Sala, al resolver el amparo en revisión 664/2008, determinó que el artículo 1o. 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 el propio numeral, lo que constituye el principio de igualdad que debe imperar entre los gobernados y, en el ámbito legislativo, este principio se traduce en una limitante al legislador consistente en la prohibición de que emita normas discriminatorias.

Que esta limitante, no es una prohibición absoluta de establecer diferencias respecto de las categorías enumeradas en el artículo 1o. constitucional, sino que es un exhorto al legislador para que en el desarrollo de su función sea especialmente cuidadoso, evitando establecer distinciones que sitúen en franca desventaja a un grupo de individuos respecto de otro, o bien, que menoscaben los derechos de los gobernados, salvo que esta diferenciación constituya una acción positiva que tenga por objeto

compensar la situación de desventaja en la que históricamente se han encontrado ciertos grupos.

También señaló que el mismo Tribunal en Pleno, al resolver el amparo en revisión 220/2008, sostuvo que dicho principio no implica que todos los individuos deban encontrarse siempre y en cualquier circunstancia en condiciones de absoluta igualdad, sino que más bien, se refiere a una igualdad jurídica entre los gobernados, esto es que todos tengan derecho a recibir siempre el mismo trato que reciben aquellos que se encuentran en situaciones de hecho similares, por lo que no toda diferencia implicará siempre una violación a las garantías de los gobernados, sino que ésta se dará sólo cuando, ante tales situaciones, no exista una justificación razonable para realizar dicha distinción.

De igual forma refirió que la Primera Sala<sup>7</sup> ha establecido que, si bien es deseable mantener sin cambio el principio de igualdad, existen circunstancias en las que el legislador sí puede establecer diferencias entre los gobernados, pero no de forma arbitraria, pues el juzgador debe analizar si se tomaron en cuenta ciertos factores que le darán validez constitucional a la norma, como son:

- Verificar si se justifican las razones por las cuales se establece una diferenciación, donde debe perseguir una finalidad objetiva y constitucionalmente válida.

<sup>7</sup> "IGUALDAD CRITERIOS PARA DETERMINAR SI EL LEGISLADOR RESPETA ESE PRINCIPIO CONSTITUCIONAL " tesis 1a /J 55/2006, *Semanario op cit*, Tomo XXIV, septiembre de 2006, página 75, Reg IUS 174247

- Observar si la distinción se aplicó racionalmente, es decir, si existe una relación factible entre la medida clasificatoria y el fin que se pretende obtener.
- Revisar que se cumpla con el requisito de proporcionalidad, donde debe valorar si la distinción va acorde con la finalidad pretendida, los bienes y los derechos constitucionales que se verán afectados, pues la persecución de un objetivo constitucional no puede hacerse a costa de una afectación innecesaria o desmedida de otros bienes y derechos constitucionalmente protegidos.
- Valorar la factibilidad de la norma clasificatoria, en donde el juzgador debe ser cuidadoso al determinar si en un precepto, el legislador ha respetado las exigencias derivadas del principio mencionado.

Precisado lo anterior, el Tribunal en Pleno retomó el estudio del artículo 32 constitucional que, en su primera parte, exige la nacionalidad mexicana por nacimiento y sin que se adquiera otra nacionalidad, para los siguientes cargos:

- Depositarios de los Poderes de la Unión (artículos 55, 58, 82, 95, 99 y 100).
- Procurador General de la República (artículo 102).
- Secretarios de Despacho (artículo 91).
- Gobernadores de los Estados, los diputados de los Congresos locales y los magistrados de los Poderes Judiciales estatales (artículo 116).



- Diputados de la Asamblea Legislativa, el Jefe de Gobierno y los magistrados del Tribunal Superior de Justicia, todos del Distrito Federal (artículo 122, apartado B, Base Primera, fracción II, Base Segunda, fracción I y Base Cuarta, fracción I, respectivamente).
- Integrantes del Ejército mexicano, la Armada y la Fuerza Aérea, así como determinados cargos de la Marina mercante (artículo 32), entre otros.

Que la segunda parte del mismo artículo dispone que la exigencia de ser mexicano por nacimiento y no adquirir otra nacionalidad, también podrá establecerse en los casos en que así lo señalen las leyes del Congreso de la Unión, sin que ello constituya discriminación entre quienes son mexicanos por nacimiento y quienes no lo son, por ser la propia Norma Fundamental quien lo permite y ordena.

Sin embargo, el Tribunal en Pleno precisó que al resolver la acción de inconstitucionalidad 48/2009, estimó que tal potestad no es absoluta, sino que debe ser razonable en función al cargo de que se trate, ya que debe sostenerse en los fines u objetivos fijados en el propio precepto 32 constitucional, es decir, en la salvaguarda de la soberanía y seguridad nacional.

Por tanto, consideró necesario analizar si el ejercicio de cada uno de los cargos a que se refieren los preceptos impugnados, comprometen o no la soberanía o la identidad nacional, es decir, si persigue una finalidad constitucionalmente válida.

Así, procedió al análisis concreto de los artículos impugnados:

- Por lo que se refiere al artículo 36, fracción I, de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, estimó el Alto Tribunal como no razonable que para ingresar al cargo de agente del Ministerio Público dentro del Servicio Profesional de Carrera, deba tenerse la calidad de mexicano por nacimiento, dado que vistas las funciones que realiza, establecidas en el artículo 73 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal,<sup>8</sup> no se justifica tal exigencia, por lo que consideró que sí resulta discriminatorio de los demás ciudadanos mexicanos y declaró su invalidez en esa porción normativa.

<sup>8</sup> Artículo 73 Los Agentes del Ministerio Público tendrán las obligaciones siguientes

- I Solicitar los dictámenes periciales de acuerdo a la naturaleza de la investigación,
- II Asegurar o solicitar el aseguramiento de los bienes que sean objeto, instrumento o productos de delito o que sean útiles para la investigación,
- III Solicitar el decomiso cuando así proceda en términos que establezcan las leyes penales,
- IV Solicitar la reparación del daño, incluyendo su cuantificación, así como la forma de garantizarla, con base en los elementos de prueba recabados durante el procedimiento,
- V Abstenerse de intervenir en asuntos que competan legalmente a otros órganos de la Procuraduría,
- VI Actuar con diligencia en el desempeño de las funciones a labores que deban realizar,
- VII Realizar las actuaciones ministeriales para que los interesados ejerzan los derechos que legalmente les correspondan,
- VIII Abstenerse de conocer de algún asunto o participar en algún acto para el cual se encuentren impedidos,
- IX Observar las principios rectores previstos en el artículo 1 de esta Ley,
- X Desempeñar las funciones o labores que tenga a su cargo,
- XI Ejercer el cargo correspondiente cumpliendo con los requisitos de permanencia que establezca esta Ley o su Reglamento,
- XII Ejercer las funciones de tutor, curador o albacea judiciales siempre y cuando no tenga el carácter de heredero, legatario o se trate de sus ascendientes, descendientes, hermanos, adoptante o adoptada,
- XIII Abstenerse de ejercer o desempeñar las funciones de depositario o apoderado judicial, síndico, administrador, interventor en quiebra o concurso, notario, corredor, comisionista, árbitro o mediador,
- XIV Practicarse los exámenes toxicológicos que ordene la institución,
- XV No ingerir bebidas alcohólicas en el ejercicio de sus funciones,
- XVI No ingerir sustancias psicotrópicas,
- XVII Abstenerse de presentarse a prestar sus servicios bajo el influjo de bebidas alcohólicas o de alguna sustancia ilícita,
- XVIII Atender las opiniones, observaciones o recomendaciones emitidas por la Visitaduría Ministerial, y,
- XIX Las demás que se prevean en esta Ley, su reglamento y las disposiciones aplicables

- Respecto al artículo 37, fracción I, de la misma Ley Orgánica, donde establece que para ser Oficial Secretario del Ministerio Público, se deberá ser ciudadano mexicano por nacimiento, también consideró que no es una medida razonable bajo los parámetros que se han dado, pues sus funciones,<sup>9</sup> establecidas en el artículo 74 de dicha ley, no se vinculan con cuestiones de soberanía, identidad o seguridad nacional, por lo que declaró la invalidez de esa porción normativa.
- En cuanto al artículo 39, fracción I, de dicha Ley Orgánica al disponer que para ser agente de la Policía de Investigación se requiere ser ciudadano mexicano por nacimiento, también consideró que no se trata de una medida razonable bajo los parámetros expuestos, pues si bien sus funciones,<sup>10</sup> señaladas en el artículo 40 de

<sup>9</sup> Artículo 74 Son obligaciones de los Oficiales Secretarios

- I Dar fe de la legalidad de los actos del Agente del Ministerio Público,
- II Suplir legalmente al Ministerio Público en sus ausencias,
- III Auxiliar al Ministerio Público, cuando se lo solicite,
- IV Custodiar, sellar, foliar y rubricar los expedientes,
- V Realizar las comisiones específicas que el Ministerio Público le encomiende,
- VI Actuar con diligencia en el desempeño de sus funciones o labores,
- VII Realizar las actuaciones ministeriales para que los interesados ejerzan los derechos que legalmente les correspondan,
- VIII Abstenerse de conocer de algún asunto o participar en algún acto para el cual se encuentren impedidos,
- IX Observar los principios rectores previstos en el artículo 1 de esta Ley,
- X Desempeñar las funciones o labores que tenga a su cargo,
- XI Ejercer el cargo correspondiente cumpliendo con los requisitos de permanencia que establezca esta Ley o su Reglamento,
- XII Practicarse los exámenes toxicológicos que ordene la Institución,
- XIII No ingerir bebidas alcohólicas en el ejercicio de sus funciones,
- XIV No ingerir sustancias psicotrópicas,
- XV Abstenerse de presentarse a prestar sus servicios bajo el influjo de bebidas alcohólicas o de alguna sustancia ilícita,
- XVI Atender las opiniones, observaciones o recomendaciones emitidas por la Visitaduría Ministerial, y,
- XVII Las demás que se prevean en esta Ley, su reglamento y las disposiciones aplicables

<sup>10</sup> Artículo 40 (Policía de Investigación) La Policía de Investigación actuará bajo la conducción y mando del Ministerio Público Conforme al plan de investigación y a las instrucciones que en cada

la misma ley, se vinculan con la seguridad pública, ello no justifica una exigencia de ese tipo; por tanto, estimó que sí resulta una medida discriminatoria y declaró la invalidez de esa porción normativa.

En la misma resolución se destacó que el Alto Tribunal resolvió la acción de inconstitucionalidad 48/2009, en la que, entre otras cuestiones, se dilucidó la temática relativa al requisito de nacionalidad mexicana por nacimiento para ocupar ciertos cargos.

Por último, el Tribunal en Pleno dispuso que la invalidez de las disposiciones antes referidas surtirá efectos a partir de la fecha de notificación de los presentes puntos resolutivos al Congreso de la Unión, de conformidad con lo previsto en los artículos 41, fracción IV, y 73 de la ley reglamentaria de la materia.<sup>11</sup>

---

caso dicte el Ministerio Público, la Policía de Investigación desarrollará las diligencias que deban practicarse durante la averiguación previa, para lo que realizará las investigaciones, citaciones, cateos, notificaciones, detenciones y presentaciones que se le ordenen, las que deberá informar al Ministerio Público. Asimismo, ejecutará las órdenes de aprehensión y otros mandamientos que emitan los órganos jurisdiccionales. En todo caso, la actuación de la Policía de Investigación se desarrollará con respeto a los derechos humanos consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los instrumentos jurídicos internacionales que México ha suscrito. La Policía de Investigación atenderá las opiniones, observaciones o recomendaciones emitidas por la Visitaduría Ministerial. El Ministerio Público controlará la legalidad en la actuación de la Policía de Investigación. El Consejo de Honor y Justicia será el órgano colegiado encargado de determinar las políticas de estímulos y recompensas de la Policía de Investigación, así como de emitir las resoluciones que previo procedimiento, determinen la separación temporal o definitiva de los miembros de la Policía de Investigación que incurran en conductas que transgredan los principios y normas disciplinarias que rijan su actuación. La Dirección General de Asuntos Internos, que dependerá de la oficina del Procurador, llevará a cabo la investigación previa que servirá de base para la instrumentación del procedimiento a que se refiere el párrafo anterior.

<sup>11</sup> ARTÍCULO 41. Las sentencias deberán contener

( )

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

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



### **III. TESIS DERIVADA DE LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 20/2011**

**PROCURADURÍA GENERAL DE JUSTICIA DEL DISTRITO FEDERAL. LOS ARTÍCULOS 36, FRACCIÓN I, 37, FRACCIÓN I Y 39, FRACCIÓN I, DE SU LEY ORGÁNICA AL RESTRINGIR A LOS MEXICANOS POR NATURALIZACIÓN, EL ACCESO A LOS CARGOS QUE REFIEREN, VIOLAN EL PRINCIPIO DE IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN.** Los citados preceptos, en las porciones normativas de las fracciones indicadas, al restringir el acceso a los cargos de agente del Ministerio Público, oficial secretario del Ministerio Público y agente de la Policía de Investigación a quienes no sean mexicanos por nacimiento, contravienen los artículos 1.º, párrafo quinto, 32 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al establecer una distinción discriminatoria para el acceso a esos empleos públicos a los mexicanos por naturalización y, por tanto, violan el principio de igualdad y no discriminación. Lo anterior es así, porque vistas las funciones de los indicados servidores públicos, previstas en los

artículos 73, 74 y 40, respectivamente, de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, no se justifica tal exigencia, pues aquéllas no se vinculan con cuestiones de soberanía, identidad o seguridad nacional, y si bien en el caso de los agentes de la Policía de Investigación sus actividades se vinculan con la seguridad pública, ello no justifica que sólo ocupen ese cargo los mexicanos por nacimiento.<sup>12</sup>

Acción de inconstitucionalidad 20/2011. Procuradora General de la República. 9 de enero de 2012. Mayoría de diez votos en relación con el sentido; mayoría de siete votos a favor de las consideraciones; votó con salvedades: Jorge Mario Pardo Rebolledo; votaron en contra de las consideraciones: José Ramón Cossío Díaz, Margarita Beatriz Luna Ramos y Arturo Zaldívar Lelo de Larrea; votó en contra del sentido: José Fernando Franco González Salas. Ponente: Sergio A. Valls Hernández. Secretaria: Laura García Velasco.

El Tribunal Pleno, el tres de mayo en curso, aprobó, con el número II/2012 (10a.), la tesis aislada que antecede. México, Distrito Federal, a tres de mayo de dos mil doce.

---

<sup>12</sup> Tesis P. II/2012 (10a.), publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro IX, junio de 2012, Tomo 1, página 120, Reg. IUS 2001021

## **IV. VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL SEÑOR MINISTRO JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 20/2011\***

En la acción de inconstitucionalidad 20/2011, promovida por la procuradora general de la República, en contra de los artículos 36, fracción I, 37, fracción I y 39, fracción I, de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, 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.

Como lo anuncié en la sesión pública de nueve de enero de dos mil doce, me permito formular voto particular en relación

\* Publicado en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, 10a. Época, Libro V, febrero de 2012, Tomo 1, página 294, Reg. IUS 40792



con la decisión plenaria que determinó declarar la invalidez de los citados preceptos.

En el proyecto aprobado por la mayoría se partió de lo resuelto por el Tribunal Pleno, al resolver la acción de inconstitucionalidad 48/2009,<sup>1</sup> en el sentido de que la facultad otorgada por el artículo 32 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos al Congreso de la Unión, para establecer como requisito la nacionalidad mexicana por nacimiento para ocupar un determinado cargo, debe ser razonable, en función del cargo de que se trate y debe sostenerse en los fines u objetivos fijados en el propio artículo 32 constitucional.

Posteriormente, en esta acción de inconstitucionalidad se resolvió que no se encontraba justificado el requisito que el legislador estableció en 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 el sentido de que, para ingresar a los cargos de agente del Ministerio Público, oficial secretario del Ministerio Público y agente de la Policía de Investigación, debía tenerse la calidad de mexicano por nacimiento, ya que las fun-

<sup>1</sup> " Por consiguiente, este Tribunal en Pleno estima que la facultad de configuración legislativa 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 32 constitucional y los diversos cargos y funciones que la Norma Fundamental establece expresamente deben reservarse a quienes tengan esa calidad. Por todo lo anteriormente señalado, se concluye, entonces, que es la Norma Fundamental la que expresamente contiene reserva explícita de ciertos cargos y funciones para mexicanos por nacimiento y que no adquieran otra nacionalidad, 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 a quienes tengan aquella calidad y, de ahí, mandata que el Congreso de la Unión pueda establecer algunos otros a los que aplique tal reserva, pero esta libertad de configuración legislativa no es irrestricta, sino que encuentra su límite en que tales cargos o funciones deberán guardar también esa vinculación o finalidad, para que sea constitucionalmente válida dicha distinción. "

ciones de esas autoridades no se vinculaban con cuestiones de soberanía, identidad o seguridad nacional.

En este asunto, tal como lo manifesté en la acción de inconstitucionalidad 48/2009, considero que el límite impuesto al Congreso de la Unión, para establecer los casos en que sólo los mexicanos por nacimiento pueden ocupar un determinado cargo, hace nugatoria la disposición expresa constitucional, en donde deja a la configuración legislativa determinar —independientemente de los cargos que constitucionalmente exigen la condición de mexicano por nacimiento— cargos que deban reunir ese requisito.

Es verdad que la facultad que se otorga al Congreso de la Unión no puede ser arbitraria ni irrestricta, pero considero que la libre configuración legislativa no puede quedar exclusivamente acotada a lo que establece el artículo 32 de la Constitución Federal, sino que debe atenderse en cada caso a las razones que motiven el establecimiento de ese requisito, a fin de poder establecer si el parámetro fijado por el legislador es constitucionalmente válido.

La mayoría sostuvo que la facultad conferida al Congreso de la Unión en el artículo 32 constitucional, para establecer cargos que requieran la nacionalidad mexicana por nacimiento, debía interpretarse restrictivamente, en atención al contenido del artículo 1o. de la Carta Magna.

En mi opinión, a diferencia de lo resuelto por la mayoría, la interpretación conjunta de esos preceptos no puede hacer

nugatorio el primer párrafo del artículo 1o. constitucional,<sup>2</sup> que establece la posibilidad de que los derechos establecidos en la Constitución y en los tratados internacionales puedan restringirse y suspenderse en los casos y bajo las condiciones que la Norma Fundamental señala, como es el caso del artículo 32 constitucional, que permite al Congreso de la Unión establecer la nacionalidad mexicana por nacimiento como condición para ocupar un determinado cargo.

Por otra parte, en el proyecto se reconoce que en el procedimiento de reforma al artículo 32 constitucional se precisó que la razón que motivó el establecimiento de la exigencia de ser mexicano por nacimiento y no adquirir otra nacionalidad para el ejercicio de los cargos que la propia Constitución establece, fue la vinculación de esos cargos con los intereses o el destino político nacional, las áreas estratégicas o prioritarias del Estado, o bien, la seguridad y defensa nacional, conceptos que, según se dijo en el proyecto, se encontraban ligados a los de lealtad, identidad o soberanía nacional, a fin de evitar todo compromiso o interés con Estados extranjeros.

Sin embargo, en el proyecto se establece que el Congreso de la Unión, al establecer como requisito para ocupar un cargo la exigencia de la nacionalidad mexicana por nacimiento, debe sostenerse en los fines u objetivos fijados en el propio artículo 32 constitucional y únicamente hace alusión a dos parámetros:

---

<sup>2</sup> "Artículo 1o. En los Estados Unidos Mexicanos todos los 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."

soberanía y seguridad nacional y, posteriormente, al analizar la constitucionalidad de los preceptos cuya invalidez se demandó, se desatienden los diversos parámetros que en el propio proyecto se establecen y que se advirtieron de la exposición de motivos de la reforma constitucional, tales como los intereses o el destino político nacional, las áreas estratégicas o prioritarias del Estado, así como la seguridad y defensa nacional.

Finalmente, en el proyecto se citan los preceptos cuya invalidez se demandó y se describen los cargos que prevén, a saber: Agente del Ministerio Público, oficial secretario del Ministerio Público y agente de la Policía de Investigación; de igual forma, se transcriben las disposiciones que establecen las atribuciones de cada una de esas autoridades, y se concluye que, dadas las funciones que tienen encomendadas, no se justifica la exigencia del requisito consistente en la nacionalidad mexicana por nacimiento para ocupar esos cargos.

Considero que en el caso es necesario hacer un examen más exhaustivo de los cargos y de las razones por las cuales se puede considerar o no razonable que el legislador, atendiendo a la nueva redacción del artículo 1o. constitucional, estableciera como requisito la nacionalidad mexicana por nacimiento, es decir, en mi opinión, debió realizarse un análisis profundo tanto de las funciones que tienen encomendadas las autoridades descritas en el párrafo precedente, 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, partiendo de la base, como adelanté, que dicho análisis no puede acotarse exclusivamente a lo que dispone el artículo 32 constitucional.

Por las razones señaladas, así como por los argumentos que expresé en la sesión pública de nueve de enero de dos mil doce, respetuosamente disiento de la resolución a la que se arribó en la presente acción de inconstitucionalidad 20/2011.

## **V. VOTO CONCURRENTE QUE FORMULA EL SEÑOR MINISTRO SERGIO A. VALLS HERNÁNDEZ, EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 20/2011\***

**E**n la acción de inconstitucionalidad, por unanimidad de votos, se declaró la invalidez de los artículos impugnados; sin embargo, reservé mi derecho a formular voto concurrente con la finalidad de reiterar mi posicionamiento en la diversa acción de inconstitucionalidad 48/2009,<sup>1</sup> específicamente en cuanto a la interpretación del artículo 32, en relación con el 1o. constitucionales, para, de ahí, resolver si es o no discriminatoria la distinción que se hace en las leyes del Congreso de la Unión, entre mexicanos por nacimiento y mexicanos por naturalización, para acceder a ocupar determinados cargos públicos.

\* Publicado en el *Semanario*, *op cit*, página 296, Reg IUS 40793

<sup>1</sup> En ambas acciones fui ponente, sin embargo, el proyecto de sentencia relativo a la registrada con el número 20/2011 se presentó conforme al criterio que sostuvo la mayoría del Tribunal en Pleno al resolver la 48/2009 - en sesión de 14 de abril de 2011—, empero, con la salvedad de formular el presente voto concurrente

En esa medida, y en obvio de repeticiones, remito en lo conducente al voto particular que formulé en la citada acción 48/2009 pues, en mi opinión, el examen de la constitucionalidad de los artículos impugnados debió verificarse bajo dicha interpretación constitucional.

## **VI. VOTO CONCURRENTE FORMULADO POR EL SEÑOR MINISTRO JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 20/2011**

En la sesión de nueve de enero de dos mil doce, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió el asunto citado al rubro en el que se impugnó, en el sentido de declarar la inconstitucionalidad de los artículos 36, fracción I, y 39, fracción I, de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal<sup>1</sup>, que establecían como requisitos para ingresar y permanecer en ciertos cargos<sup>2</sup> dentro de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, el ser mexicano por nacimiento. Si bien estoy de acuerdo con el sentido de la resolución, no estoy de acuerdo con las razones de los Ministros para arribar a la misma.

<sup>1</sup> Todos ellos publicados en el *Diario Oficial de la Federación* el veinte de junio de dos mil once

<sup>2</sup> Agente del Ministerio Público dentro del Servicio Profesional de Carrera, 2) oficial secretario del Ministerio Público o agente de la Policía de Investigación dentro de la Procuraduría del Distrito Federal



## I. Razones de la Mayoría

Para la mayoría, se arriba a la inconstitucionalidad de los preceptos impugnados debido a la elaboración de un *test* de proporcionalidad que identifica por un lado, un objetivo constitucional que se considera protegido; y, por otro, la razonabilidad de la medida adoptada por el legislador para la consecución del mencionado objetivo.

## II. Razones que justifican el presente voto

En el caso concreto, si bien estoy de acuerdo con la inconstitucionalidad de las normas impugnadas, no comparto las razones esgrimidas por la mayoría para arribar a tal conclusión. Concretamente, mi diferencia con la mayoría se refiere a que no es necesario establecer un *test* de proporcionalidad para emitir una declaración de inconstitucionalidad de las normas impugnadas.

A fin de determinar la validez de los artículos impugnados por la parte actora, esta Suprema Corte debía responder a la siguiente pregunta: **¿puede el Congreso de la Unión establecer como requisito para ocupar cualquier cargo público el ser mexicano por nacimiento?** Si bien es cierto que la última parte del segundo párrafo del artículo 32<sup>3</sup> constitucional parece

---

<sup>3</sup> Artículo 32. La Ley regulará el ejercicio de los derechos que la legislación mexicana otorgo a los mexicanos que posean otra nacionalidad y establecerá normas para evitar conflictos por doble nacionalidad

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

En tiempo de paz, ningún extranjero podrá servir en el Ejército, ni en las fuerzas de policía o seguridad pública. Para pertenecer al activo del Ejército en tiempo de paz y al de la Armada o al de

conferirle tal facultad para "los casos que así lo señalen otras leyes del Congreso de la Unión", la pregunta resulta pertinente dado que el artículo 1 constitucional proscribiera toda discriminación que tenga como fundamento, entre muchos otros, la nacionalidad de las personas.

La mayoría de los Ministros respondió negativamente a la interrogante formulada en el párrafo anterior; es decir, la Suprema Corte determinó que dicha facultad no es absoluta sino que tiene restricciones. Ahora bien, para la mayoría la forma de "armonizar" ambos artículos constitucionales se encontraba en atender a un fin "constitucionalmente válido" y a partir de eso, determinar si la medida adoptada por el Legislador es o no "proporcional" o "adecuada". Es decir, la resolución de la Suprema Corte afirma que el Congreso de la Unión sí puede establecer en una Ley que sean únicamente los mexicanos por nacimiento quienes puedan acceder a cierto cargo, siempre y cuando exista una suerte de "razonabilidad" para alcanzar un objetivo contenido en la Constitución Federal. En el caso concreto, la mayoría determinó que no era razonable la justificación del trato diferenciado entre mexicanos por nacimiento y mexicanos por naturalización.

Como punto de partida para explicar mi disenso, debo precisar que estoy de acuerdo con los Ministros de la mayoría respecto a que la facultad que el artículo 32 constitucional confiere

---

la Fuerza Aérea en todo momento, o desempeñar cualquier cargo o comisión en ellos, se requiere ser mexicano por nacimiento

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

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

al Congreso de la Unión para establecer requisitos para ocupar ciertos cargos no es ilimitada. Sin embargo, no estoy de acuerdo con la elaboración de un test de "razonabilidad" para determinar la inconstitucionalidad de los artículos impugnados, como lo determinó la mayoría de mis colegas.

Considero que si bien no puede llegarse al extremo de "desconocer" la facultad del Congreso contenida en el artículo 32 para establecer como requisito de acceso la nacionalidad mexicana por nacimiento, dicha facultad debe restringirse lo más posible, pues como ya mencioné, la propia Constitución proscribe la discriminación por razón de nacionalidad. Es por ello que a mi entender la facultad contenida en el segundo párrafo del artículo 32 constitucional, no puede referirse a la posibilidad de establecer nuevos supuestos en Ley, sino a la facultad del Congreso para regular los cargos, empleos y funciones que de modo *expreso* están previstas en los párrafos tercero y cuarto del propio artículo 32. Lo anterior, debido a que la propia Constitución establece una prohibición de discriminar a las personas por razón de su nacionalidad (artículo 1).

Me explico. Desde mi parecer, la posibilidad cargos adicionales va más allá de lo que es la función normativa del artículo 32 que, insisto, dada la proscripción del artículo 1 constitucional únicamente puede referirse a regular los supuestos de los cargos o empleos que expresamente están previstos en la Constitución. Por tal motivo, el establecimiento de supuestos adicionales en ley a diversos los contenidos en nuestra norma fundamental constituye una inconstitucionalidad de los mismos. Consecuentemente, desde mi perspectiva, ni siquiera es necesario establecer un test de proporcionalidad para emitir una declaración de inconstitucionalidad de las normas impugnadas: el simple esta-

blecimiento de nuevos cargos fuera de la lógica de la regulación de los mencionados por el propio artículo 32 derivaría en una inconstitucionalidad de forma *directa* del texto.

Por las razones anteriores, si bien estoy de acuerdo con declarar la inconstitucionalidad de las normas impugnadas, me aparto de las consideraciones emitidas por la mayoría.



## VII. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD

### 31/2011

#### 1. ANTECEDENTES

El 17 de noviembre de 2011, la Procuradora General de la República, presentó acción de inconstitucionalidad solicitando la invalidez de los artículos 119, apartado A, fracción I y apartado B, fracción I; y 152, apartado A, fracción I, de la Ley de Seguridad del Estado de México, emitida y promulgada por el Congreso y el Gobernador de la Entidad Federativa, respectivamente, y publicada en la *Gaceta Oficial* el 19 de octubre de 2011, por considerar que infringieron los artículos 1o., párrafo quinto; 16, párrafo primero; 32, párrafos primero y segundo y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Los preceptos impugnados disponen:

Artículo 119.- El ingreso al Servicio de Carrera se hará por convocatoria pública.

Los aspirantes a ingresar, deberán cumplir con los requisitos siguientes:

A. Ministerio Público

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

...

B. Peritos

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

...

Artículo 152.- La permanencia es el resultado del cumplimiento constante de los requisitos establecidos en la presente Ley para continuar en el servicio activo de las Instituciones Policiales. Son requisitos de ingreso y permanencia en las Instituciones Policiales, los siguientes:

A. De ingreso:

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

...

## 2. REGISTRO, TURNO Y ADMISIÓN

El 18 de noviembre de 2011, el Presidente del Alto Tribunal ordenó formar y registrar el expediente con el número 31/2011,

designando como instructor al Ministro Sergio A. Valls Hernández, quien por auto de 22 del mismo mes y año, ordenó dar vista a las autoridades que emitieron y promulgaron las disposiciones impugnadas, a fin de que rindieran sus informes justificados.

### 3. CONCEPTO DE INVALIDEZ

En la acción de inconstitucionalidad, la promovente indicó como único concepto de invalidez que los preceptos referidos violaban los derechos humanos de los nacionalizados mexicanos por naturalización, contraviniendo con ello los artículos 1o., párrafo quinto; 16, párrafo primero; 32, párrafos primero y segundo y 133 constitucionales.

Para hacer valer su concepto de invalidez, la titular de la Procuraduría General de la República realizó un análisis de las disposiciones de la Norma Fundamental que consideró violadas sobre el marco constitucional y legal de los mexicanos por nacimiento y naturalización, en los mismos términos que lo hizo en la acción de inconstitucionalidad 20/2011, por lo que ya se detalló en apartado anterior.

Así, la promovente consideró que el Congreso del Estado de México, al emitir las disposiciones impugnadas que establecen como requisito para ingresar al servicio de carrera como Ministerio Público o Perito, que el aspirante sea mexicano por nacimiento y que para el ingreso a las instituciones policiales, además de cumplir con el anterior supuesto, se requiere no tener otra nacionalidad, se extralimitó en sus facultades y atribuciones constitucionales, vulnerando con ello los derechos humanos de los mexicanos por naturalización, por lo que se actualizó una contravención a los artículos 1o., párrafo quinto; 16, párrafo



primero y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; razones por las que estimó que esta Suprema Corte debía declarar su invalidez constitucional.

#### 4. INFORMES JUSTIFICADOS

##### a) *Del Poder Legislativo*

En su informe, adujo estar facultado constitucional y legalmente para aprobar el decreto por el que expidió la Ley de Seguridad del Estado de México, pues cumple con el requisito de fundamentación. Además, que la norma tiene plena validez, al estar apegada su creación a las disposiciones constitucionales y legales aplicables,<sup>1</sup> por lo que en su aspecto formal es constitucional, pues el órgano legislativo actuó en uso de sus facultades.

Así, consideró que el contenido de la norma referida no violenta algún precepto constitucional local o federal, pues está apegada a ellas, sin incurrir en los conceptos de invalidez que señala la Procuradora.

Además, que las disposiciones impugnadas no tratan discriminatoriamente a los naturalizados respecto de la posibilidad de ocupar algunos cargos públicos, pues el principio de igualdad se cumple cuando el legislador, al emitir sus leyes, justifica plenamente todo acto legislativo, a efecto de tratar desigualmente situaciones análogas, por lo que, de ningún modo, resultan discriminatorias.

---

<sup>1</sup> Los artículos en los que fundamentó la emisión de la Ley son el 38, párrafo primero, 46, 51, 53, 54, 56, 57, 58, 61, fracción I y 77, fracción III de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, y 4, 5, 6, 38, 39, 40, 68, 69, 70, 72, 78, 79, 81, 84, 85, 87, 88, 89 y 92 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de México

Al respecto, precisó que la Suprema Corte ha determinado que la equidad radica en tratar igual a los iguales y desigual a los desiguales y ha reconocido que no toda desigualdad de trato establecida en la ley supone una violación a dicho principio, siempre y cuando se den razones objetivas que lo justifiquen.

Asimismo, refirió que si bien es cierto que los artículos impugnados, al señalar como requisito para acceder al cargo el ser mexicano por nacimiento, establecen diferencias entre los gobernados, también lo es que el legislador del Estado de México, no lo hizo de forma arbitraria, ya que tomó en cuenta factores que le dan validez constitucional; además de que las razones por las cuales estableció ese requisito persiguen un fin objetivo y constitucionalmente válido, por ser disposiciones en materia de seguridad pública; que dicha distinción se aplica racionalmente, porque existe una relación factible entre ésta y el fin deseado, pues los cargos para los cuales se prevé dicho requisito, constituyen áreas estratégicas o prioritarias del Estado Mexicano que, por naturaleza, sustentan el fortalecimiento de la identidad y soberanía nacionales que exige que quienes los ocupen, estén libres de cualquier posibilidad de vínculo jurídico o sumisión hacia otros países.

También dijo que se cumple con el requisito de proporcionalidad, ya que la distinción es acorde con el fin pretendido, toda vez que las normas impugnadas son de orden público y tienen como fines salvaguardar la integridad y derechos de las personas, preservar las libertades, el orden y la paz pública y, por tanto, le corresponde al Estado, por medio del Poder Legislativo, establecer a través de ellas los requisitos necesarios para acceder a los cargos públicos inherentes a la referida función, como lo es la reserva en las normas combatidas, pues se tiene el interés de que

estas funciones se ejerzan sólo por mexicanos por nacimiento que no opten por otra nacionalidad.

Derivado de lo anterior, señaló que las referidas disposiciones son acordes con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que el ejercicio de tales cargos está relacionado con los intereses o el destino político de la Nación, las áreas estratégicas o prioritarias del Estado, o bien, con la seguridad nacional, pues están ligados a conceptos de lealtad, identidad o soberanía nacionales.

Que contrario a lo sostenido por la Procuradora General de la República, la ley no transgrede las disposiciones constitucionales de igualdad y no discriminación, pues la razón que motiva la distinción realizada en el requisito para acceder al cargo, es preservar la seguridad de los ciudadanos del Estado de México y que, además, ese requisito no puede considerarse discriminatorio, pues no va sólo dirigido a los mexicanos por naturalización, sino a todos los individuos que no posean la nacionalidad mexicana por nacimiento.

El órgano legislativo precisó que el fin perseguido es constitucionalmente válido, al preverse en el párrafo segundo del artículo 32 constitucional 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. Esta reserva también será aplicable a los casos que así lo señalen otras leyes del Congreso de la Unión."; y considerando que del artículo 73 constitucional no se colige que éste tenga la facultad

exclusiva de legislar en materia de seguridad pública, la reserva legal aludida,<sup>2</sup> resulta aplicable al legislador local.

Aduce que al establecerse dicha distinción clasificatoria, no transgrede el artículo 21 de la Constitución Federal,<sup>3</sup> por establecerse en la Ley de Seguridad estatal, y que no existe derecho alguno constitucionalmente protegido que pudiera verse afectado, porque las garantías de igualdad y no discriminación no pueden confrontarse con las disposiciones y el principio de reserva legal contenidos en los artículos 32, conformado con el párrafo décimo, inciso a), del 21, ambos de la Constitución Federal.<sup>4</sup>

También señaló que de la exposición de motivos a la iniciativa de reforma al artículo 32 constitucional, que establece que en los cargos en los que expresamente se exija ser mexicano por nacimiento, obedece a intereses nacionales, ya que, de lo contrario, podría ponerse en riesgo la soberanía y lealtad nacional, dan motivo para que la función policial y ministerial, entre otras,

---

<sup>2</sup> En cuanto a este principio precisa que éste implica que la regulación de determinada materia quede acotada a la ley formal, en el caso a la emitida por la legislatura Estatal

<sup>3</sup> "Las instituciones de seguridad pública serán de carácter civil, disciplinado y profesional. El Ministerio Público y las instituciones policiales de los tres órdenes de gobierno deberán de coordinarse entre sí para cumplir los objetivos de la seguridad pública y conformarán el Sistema Nacional de Seguridad Pública, que estará sujeto a las siguientes bases mínimas: a) La regulación de la selección, ingreso, formación, permanencia, evolución, reconocimiento y certificación de los integrantes de las instituciones de seguridad pública, la operación y desarrollo de estas acciones será competencia de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios en el ámbito de sus respectivas atribuciones."

<sup>4</sup> El Poder Legislativo estimó aplicable al caso, por analogía, la jurisprudencia del Tribunal en Pleno, de rubro "NOTARIADO. EL ARTÍCULO 10, FRACCIÓN I, DE LA LEY RELATIVA DEL ESTADO DE JALISCO, AL ESTABLECER QUE PARA OBTENER LA PATENTE DE ASPIRANTE A NOTARIO SE REQUIERE SER MEXICANO POR NACIMIENTO Y NO HABER OPTADO POR OTRA NACIONALIDAD, NO TRANSGREDE EL ARTÍCULO 32 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL", ya que si el Alto Tribunal en ese caso consideró que para el ejercicio de la función notarial la legislación estatal al disponer que sólo podrán ejercerla mexicanos por nacimiento no transgredía derechos humanos, esto también debe de considerarse para la seguridad pública al ser de orden público y corresponderle la función al Estado. Criterio que también consideró aplicable el Poder Ejecutivo cuando rindió su informe y cuyos datos de publicación son: Tesis P. XXIV/2005, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXII, julio de 2005, página 793, Reg. IUS 177907.

deban desempeñarse en forma exclusiva por ciudadanos mexicanos por nacimiento, en virtud de que dicha característica debe atender necesariamente a la idiosincrasia de la persona que aspire al mismo.

Por todo lo anterior, solicitó que se declararan infundados los conceptos de invalidez esgrimidos por la Procuradora, pues los considera insuficientes para demostrar la contradicción entre las normas impugnadas y la Constitución Federal.

### **b) *Del Poder Ejecutivo del Estado de México***

En su informe, el Ejecutivo local refirió que los artículos impugnados no transgreden las disposiciones constitucionales de igualdad y no discriminación, ya que el requisito de ser mexicano por nacimiento que establecen para el ingreso del Ministerio Público y de los Peritos al servicio civil de carrera, se debe a la seguridad de los ciudadanos, además de que su expedición se ajustó a todos los principios constitucionales.

Además, señaló que dicha limitante se refiere a toda persona que no haya nacido en territorio mexicano, por lo que no puede considerarse discriminatorio, pues no está dirigido exclusivamente a los mexicanos por naturalización, sino a todos los que no posean la nacionalidad mexicana por nacimiento.

Bajo este contexto, reiteró los argumentos del Poder Legislativo en cuanto a que el fin perseguido es constitucionalmente válido por preverse en la Norma Fundamental la reserva legal en el artículo 32 y no desprenderse del 73 que sea una facultad exclusiva del Congreso de la Unión legislar en la materia; la no transgresión del 21 constitucional; al objetivo de la ley, la forma

de alcanzarlo y su relación con el fin que se pretende, y en cuanto a que no existe derecho constitucionalmente protegido.

Por otro lado, arguye que con la expedición de las disposiciones impugnadas, ni el Poder Ejecutivo ni el Legislativo local se extralimitaron con sus facultades y que la Procuradora no expresó los argumentos que lo demostraran. Además, que el acto por el cual se promulgaron y publicaron no son inconstitucionales, en consideración al sistema de distribución de competencias entre la Federación y las Entidades federativas previsto en los artículos 124<sup>5</sup> y 73 de la Constitución Federal y 58 y 77 de la Constitución Local; de ahí que el Decreto por el que se expide la Ley sea constitucionalmente válido y esté debidamente fundado y motivado.

Derivado de lo anterior, solicitó declarar infundados los conceptos de invalidez hechos valer por la Procuradora General de la República.

## **5. ANÁLISIS Y RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL EN PLENO**

### **a) Competencia**

La Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó resolver la acción de inconstitucionalidad, por la posible contradicción de las diversas disposiciones de la Ley de Seguridad del Estado de México y el Texto Fundamental, con fundamento en los artículos 105, fracción II, inciso c), de la Constitución Política de

---

<sup>5</sup> Las facultades que no están expresamente concedidas por la Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados

los Estados Unidos Mexicanos y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

### **b) Presentación oportuna de la acción**

La Procuradora General de la República impugnó los artículos 119, apartado A, fracción I, y apartado B, fracción I; y 152, apartado A, fracción I, de la Ley de Seguridad del Estado de México, publicada en la *Gaceta Oficial* de dicha Entidad Federativa, el 19 de octubre de 2011. Conforme al artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal,<sup>6</sup> el plazo para presentar la acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales a partir del día siguiente al de la publicación de la norma impugnada.

Por consiguiente, dicho plazo inició el jueves 20 de octubre y venció el viernes 18 de noviembre de 2011; por lo que si la acción se presentó el 17 de noviembre 2011, ante el Alto Tribunal, se advierte que se presentó en forma oportuna.

### **c) Legitimación**

Conforme al artículo 105, fracción II, inciso c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya precisados en la acción 20/2011, el Procurador General de la República puede ejercer la acción de inconstitucionalidad en contra de leyes de carácter estatal, entre otras, en el caso, suscribió la demanda

<sup>6</sup> ARTÍCULO 60 El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnados sean publicados en el correspondiente medio oficial, si el último día del plazo fuere inhábil la demanda podrá presentarse al primer día hábil siguiente

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

su entonces titular, lo que acreditó con el nombramiento otorgado por el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, el 7 de abril de 2011. De manera que si lo que impugnó son los artículos de una ley local contó con la legitimación necesaria para hacerlo.<sup>7</sup>

#### **d) Causales de improcedencia**

La Suprema Corte determinó que no apreció alguna causal de improcedencia y procedió a examinar los conceptos de invalidez.

#### **e) Estudio de los conceptos de invalidez planteados por la Procuradora General de la República**

Como reiteradamente se ha mencionado en los apartados precedentes, la Procuradora solicitó la declaratoria de invalidez de los artículos ya citados de la Ley de Seguridad del Estado de México, por considerar que establecen una distinción discriminatoria, motivada por el origen nacional, respecto de los mexicanos por naturalización y de los mexicanos por nacimiento con doble nacionalidad, pues disponen que para ser Ministerio Público o perito e ingresar a las instituciones policiales, se requiere ser mexicano por nacimiento, en pleno goce de sus derechos políticos y civiles, sin tener otra nacionalidad, situación que la accionante considera violatoria del principio de igualdad y no

---

<sup>7</sup> El Ministro instructor apoyó la anterior conclusión, con la jurisprudencia P./J 98/2001, emitida por el Pleno de este Alto Tribunal, de rubro "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD EL PROCURADOR GENERAL DE LA REPÚBLICA TIENE LEGITIMACIÓN PARA IMPUGNAR MEDIANTE ELLA, LEYES FEDERALES, LOCALES O DEL DISTRITO FEDERAL, ASÍ COMO TRATADOS INTERNACIONALES", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIV, septiembre de 2001, página 823, Reg. IUS 188899



discriminación respecto de los ciudadanos mexicanos por naturalización.

Bajo este contexto, el Pleno de este Alto Tribunal, para examinar los argumentos planteados, consideró pertinente establecer el marco constitucional y legal que rige el tema de la nacionalidad en México, conforme a los artículos 30, 32 y 37 constitucionales, en los mismos términos que en la acción de inconstitucionalidad 20/2011, referida en el apartado anterior.

Por tanto, el Alto Tribunal precisó que en el caso específico del artículo 32 constitucional, éste otorga exclusivamente al Congreso de la Unión la facultad para establecer la reserva de ser mexicano por nacimiento para ocupar ciertos cargos, y no adquirir otra nacionalidad, lo que estimó lógico si se considera que lo que se pretende tutelar es la defensa de la soberanía y lealtad nacionales.

Así, afirmó que independientemente de la razonabilidad de que las normas impugnadas establezcan el requisito de ser mexicano por nacimiento y/o no haber obtenido otra nacionalidad como exigencia para ocupar un determinado cargo, lo cierto es que en este caso advirtió que la Legislatura local que estableció dicha exigencia no está facultado para ello, por lo que resulta inconstitucional la norma desde su origen.

Lo anterior lo consideró así, toda vez que si la Procuradora impugnó los artículos multicitados de la Ley de Seguridad del Estado de México, emitidos por el Congreso local y publicados en la *Gaceta Oficial* de dicha Entidad Federativa, es evidente que, conforme a la Constitución Federal, el Poder Legislativo

local no tiene facultades para ello, pues según su artículo 32, segundo párrafo constitucional, la facultad para establecer la reserva aludida, le corresponde en exclusiva al Congreso de la Unión.

Lo que es congruente con la exposición de motivos de la reforma al referido artículo 32, por la que se incluyó la figura de la doble nacionalidad, pues conforme a ella la intención del Constituyente 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 establecieron dos excepciones al ejercicio pleno de los derechos correspondientes a los nacionales mexicanos: cuando se encuentren en alguno de los casos previstos por el apartado B del artículo 37 de la Constitución Federal, y la limitante a los mexicanos por naturalización o con doble nacionalidad, respecto de la ocupación de los cargos públicos expresamente reservados por la Constitución para mexicanos por nacimiento y que no hayan adquirido otra nacionalidad, así como los cargos que, atendiendo a la finalidad constitucional perseguida (defensa de la soberanía e identidad nacional), establezca el Congreso de la Unión, a través de leyes expresas.

Así, como ya lo había interpretado el Alto Tribunal al resolver la acción de inconstitucionalidad 48/2009, el objeto de establecer la reserva se vincula con la defensa de la soberanía e identidad nacional, por consiguiente, su establecimiento debe justificarse siempre en la circunstancia de que el cargo o función de que se trate, implique actividades ligadas con áreas estraté-

gicas o prioritarias del Estado, y que su ejercicio exija que los titulares de dichos cargos, estén libres de todo vínculo o sumisión hacia otros países, lo que sólo compete regular al Congreso de la Unión y no a las entidades federativas.

Finalmente, adujo que aun cuando al rendir su informe el Congreso del Estado de México, aseveró que las normas impugnadas persiguen una finalidad objetiva y constitucionalmente válida, ya que se trata de cargos vinculados con la seguridad pública, siendo ésta una materia que le compete regular al legislador local por ser un área estratégica y prioritaria de la entidad; ello no es así, esto es, con dicho argumento no le asiste la razón, pues incluso considerando la finalidad que pudieran tener aquéllas, ésta no convalida que, por mandato constitucional sólo el Congreso de la Unión podrá establecer en ley la reserva en cuestión tratándose de actividades estratégicas o prioritarias del Estado Mexicano, en razón de la defensa de la soberanía e identidad nacionales; toda vez que, las facultades de las legislaturas locales para regular la materia de seguridad pública, no implican ni tienen esa justificación.

## f) Resolución

Bajo este contexto, el Alto Tribunal funcionando en Pleno<sup>8</sup> decretó precedente y fundada la acción de inconstitucionalidad<sup>9</sup> y declaró inválidos los artículos 119, apartado A, fracción I, apartado

---

<sup>8</sup> No asistieron a la sesión plenaria de 14 de mayo de 2012 los señores Ministros José Fernando Franco González Salas por estar disfrutando de vacaciones, José Ramón Cossío Díaz, por licencia concedida y Olga Sánchez Cordero de García Villegas por estar desempeñando una comisión de carácter oficial

<sup>9</sup> Este resolutive se aprobó por unanimidad de ocho votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Luna Ramos, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Valls Hernández, Ortiz Mayagoitia y Presidente Silva Meza

B, fracción I, y 152, apartado A, fracción I, de la Ley de Seguridad del Estado de México, en las porciones normativas que indican "por nacimiento" y "sin tener otra nacionalidad", invalidez que surtirá efectos a partir de la publicación de dicha sentencia en el *Diario Oficial de la Federación*,<sup>10</sup> por lo que ordenó su publicación en este medio, así como en el *Diario Oficial de la Federación*, el *Semanario Judicial de la Federación* y su *Gaceta* y la *Gaceta Oficial del Estado de México*.<sup>11</sup>

---

<sup>10</sup> Resolutivo aprobado por unanimidad de ocho votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Luna Ramos, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Valls Hernández, Ortiz Mayagoitia y Presidente Silva Meza, se aprobó la determinación, consistente en declarar la invalidez de los artículos 119, apartado A, fracción I, apartado B, fracción I, y 152, apartado A, fracción I, de la Ley de Seguridad del Estado de México, en las respectivas porciones normativas que indican "por nacimiento" y "sin tener otra nacionalidad". Asimismo, por mayoría de siete votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Luna Ramos, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Valls Hernández, Ortiz Mayagoitia y Presidente Silva Meza, se aprobaron las razones que sostienen la declaración de invalidez de las normas impugnadas. Por su parte, la señora Ministra Luna Ramos expresó salvedades sólo respecto de algunas consideraciones, y los Señores Ministros Ortiz Mayagoitia y Valls Hernández se manifestaron de acuerdo en que las normas impugnadas violan, además, lo previsto en el artículo 73, fracción XVI, constitucional. El Señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea votó en contra de las consideraciones.

Por mayoría de seis votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Luna Ramos, Pardo Rebolledo, Valls Hernández, Ortiz Mayagoitia y Presidente Silva Meza, se aprobó la determinación consistente en que la invalidez de las normas impugnadas surta sus efectos a partir de la publicación de esta sentencia en el *Diario Oficial de la Federación*. Los señores Ministros Zaldívar Lelo de Larrea y Aguilar Morales votaron porque dicha declaratoria surta efectos a partir de la fecha de notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de México.

Los señores Ministros Ortiz Mayagoitia, Valls Hernández y Zaldívar Lelo de Larrea reservaron su derecho para formular votos concurrentes y la señora Ministra Luna Ramos indicó que prevalece su reserva en función de los precedentes.

<sup>11</sup> Este punto se aprobó por unanimidad de ocho votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Luna Ramos, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Valls Hernández, Ortiz Mayagoitia y Presidente Silva Meza.



## **VIII. VOTO CONCURRENTE QUE FORMULAN LOS SEÑORES MINISTROS GUILLERMO I. ORTIZ MAYAGOITIA Y SERGIO A. VALLS HERNÁNDEZ, EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 31/2011\***

### **1. ANTECEDENTES**

En la sesión del Tribunal Pleno, celebrada el catorce de mayo de dos mil doce, esta Suprema Corte resolvió, por unanimidad de ocho votos, declarar la invalidez de los artículos 119, apartado A, fracción I, apartado B, fracción I y 152, apartado A, fracción I, de la Ley de Seguridad del Estado de México, en las porciones normativas que indican "por nacimiento" y "sin tener otra nacionalidad", impugnados en la acción de inconstitucionalidad 31/2011, promovida por la procuradora general de la República.

Los suscritos votamos a favor de la declaratoria de invalidez de dichos preceptos; sin embargo, tal como se sostuvo en el proyecto original, en nuestra opinión, la inconstitucionalidad del

\* Publicado en el *Semanario* op cit, 10a Época, Libro XIII, octubre de 2012, Tomo 1, página 712, Reg IUS 40953

precepto impugnado deriva, además de las razones vertidas en la sentencia, de una vulneración al artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como explicaremos a continuación:

La promovente de la acción impugnó los artículos 119, apartado A, fracción I y apartado B, fracción I, así como el artículo 152, apartado A, fracción I, de la Ley de Seguridad del Estado de México, emitidos por el Congreso Local y publicados en la Gaceta Oficial de dicha entidad federativa, el diecinueve de octubre de dos mil once; por lo que en razón del órgano que las emitió y el órgano espacial en el que rigen, es evidente que estamos en presencia de normas de carácter estatal.

La sentencia emitida por el Pleno, sostiene medularmente lo siguiente:

- Que la intención del Constituyente al reformar el artículo 32 constitucional, fue preservar y salvaguardar la soberanía y lealtad nacionales; lo que lleva a concluir que para que el Congreso de la Unión se encuentre en posibilidad de establecer en la ley, la exigencia de la nacionalidad mexicana por nacimiento como requisito para el ejercicio de determinados cargos públicos, éstos deben estar directamente relacionados con áreas estratégicas o prioritarias del Estado, que puedan incidir en la defensa de dichos principios tutelados, pues sólo en esas condiciones, sería razonable la exigencia del requisito en comento.

- Que el artículo 32 constitucional otorga **en exclusiva** al Congreso de la Unión, la facultad para establecer el requisito de nacionalidad mexicana por nacimiento para ocupar ciertos cargos.

- Que de conformidad con lo establecido por la Constitución Federal en su artículo 32 el Poder Legislativo Local, no tiene facultades para establecer el requisito de ser mexicano por nacimiento y no tener otra nacionalidad para ocupar un cargo público, pues de dicho dispositivo se desprende que la facultad para establecer la reserva aludida, le corresponde en exclusiva al Congreso de la Unión; razón por la que, la norma impugnada, resulta inconstitucional desde su origen.

Ahora bien, la mayoría de los Ministros, sostuvieron la consideración de que la violación al artículo 32 constitucional, basta para sostener la invalidez de las normas impugnadas, y que no existe violación alguna al artículo 73 constitucional, en virtud de que con la expedición de las normas impugnadas, la Legislatura Estatal, no invade la esfera competencial del Congreso de la Unión.

Por el contrario, los suscritos consideramos que sí se actualiza una violación al artículo 73, fracción XVI, en relación con el diverso 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que establece que la facultad para legislar en materia de nacionalidad, le corresponde sólo al Congreso de la Unión y no así, a las Legislaturas Estatales, como se aprecia en la parte conducente de los preceptos constitucionales citados, que establecen:

**"Artículo 73.** El Congreso tiene facultad:

" ...



"**XVI. Para dictar leyes sobre nacionalidad**, condición jurídica de los extranjeros, ciudadanía, naturalización, colonización, emigración e inmigración y salubridad general de la República."

"**Artículo 124.** Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados."

De los citados preceptos de desprenden los enunciados normativos siguientes:

a) El Congreso de la Unión tiene entre otras facultades, la de legislar en toda la República, en materia de nacionalidad.

b) Las facultades que no se confieren expresamente a las autoridades federales, se entienden reservadas a las autoridades federativas, es decir, los Estados sólo tienen atribuciones en las materias que la doctrina determina facultades residuales.

En esa medida, de acuerdo con los artículos relativos a la nacionalidad en México, así como con el sistema de distribución de competencias entre los ámbitos federal y estatal, determinados por los artículos 73 y 124 de la Constitución Federal, consideramos que los artículos impugnados resultan inconstitucionales, toda vez que los Congresos Locales no tienen facultades para expedir leyes que impliquen cuestiones de nacionalidad, al ser una facultad conferida en exclusiva al Congreso de la Unión.

Tal consideración, concuerda con lo establecido en el segundo párrafo del propio artículo 32 de la Constitución Federal, que establece 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. Esta reserva también será aplicable a los casos que así lo señalen otras leyes del Congreso de la Unión.", de lo que se desprende que reserva en exclusiva al Congreso de la Unión, la facultad de establecer el requisito aludido.

Por lo expuesto, es que no se comparte la posición mayoritaria, pues, como se advierte de los artículos 73, fracción XVI, 124 y el propio 32 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, le corresponde únicamente al Congreso de la Unión, la facultad de establecer el requisito de nacionalidad mexicana y que no tengan otra nacionalidad para ocupar determinados cargos públicos, razón por la que las normas impugnadas, vulneran la distribución de competencias establecida en el artículo 73, fracción XVI, en relación con el 124 de la Constitución Federal.



## IX. CONCLUSIONES

1. El artículo 1o. 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 el propio numeral, lo que constituye el principio de igualdad que debe imperar y, en el ámbito legislativo, este principio se traduce en una limitante al legislador consistente en la prohibición de que emita normas discriminatorias donde debe evitar establecer distinciones que sitúen en franca desventaja a un grupo de individuos respecto de otro, o bien, que menoscaben los derechos de los gobernados.

2. Por otra parte, en el artículo 30 de la Constitución Federal existen dos formas de adquirir la *nacionalidad mexicana*, por nacimiento o por naturalización.

3. El Constituyente, al reformar los artículos 30, 32 y 37 de la Ley Fundamental, mediante Decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 20 de marzo de 1997 tuvo, como objetivo primordial, 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 Estado, lo que permitió la doble nacionalidad.

4. Sin embargo, esta doble nacionalidad podría suscitar problemáticas en aspectos tales como la identidad y seguridad nacional, por lo que estableció en el artículo 32 constitucional que diversos cargos se reservarían, en exclusiva, a mexicanos por nacimiento y que no adquieran otra nacionalidad; además, facultó en exclusiva al Congreso de la Unión para señalar expresamente en la legislación, los cargos respecto de los cuales operaría tal reserva.

5. Sin embargo, esa potestad legislativa no es absoluta, sino que debe ser razonable en función al cargo de que se trate, ya que debe sostenerse en los fines u objetivos fijados en el propio precepto 32 constitucional, es decir, en la salvaguarda de la soberanía y seguridad nacional.

6. Por tanto, las disposiciones de Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, emitidas por el Congreso de la Unión, que establecen que para los cargos de agente del Ministerio Público, oficial secretario de éste y agente de la Policía de Investigación deba tenerse la calidad de mexicano por nacimiento, son inválidas en esta porción normativa, ya que por sus funciones no se justifica tal exigencia, lo que resulta discriminatorio para los mexicanos por naturalización.

7. En el caso de las disposiciones de la Ley de Seguridad del Estado de México, emitidas por el Congreso local donde se estableció el requisito de ser mexicano por nacimiento y/o no haber obtenido otra nacionalidad como exigencia para ocupar un determinado cargo, independientemente de su razonabilidad, la norma desde su origen resulta inconstitucional ya que el órgano legislativo no está facultado para ello, pues esto sólo lo puede realizar el Congreso de la Unión.



## **X. COMENTARIO DEL INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO, RESPECTO DE LAS ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD 20/2011 Y 31/2011**

*Dra. Nuria González Martín\**

### **1. NOTA PRELIMINAR**

El tema de la nacionalidad es de gran relevancia para diversas ramas del Derecho, entre ellas el Derecho Constitucional y el Derecho Internacional (público y privado) derivado de que un Estado ejerce su poder de imperio sobre un grupo delimitado de individuos que identifica como sus nacionales. De esta manera,

\* Nuria González Martín Doctora en Derecho por la Universidad Pablo de Olavide de Sevilla, España Investigadora Titular del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) Académica Visitante en Stanford Law School 2012-2013 Académica Visitante en CISAC, Stanford 2013-2014 Consejera Externa en México de la Secretaría de Relaciones Exteriores, sección Derecho Internacional Privado Mediodora privado certificada por el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal en materia familiar, civil y mercantil Directora del "Boletín Mexicano de Derecho Comparado" Miembro de un amplio número de asociaciones tales como International Academy of Comparative Law (IACL), Academia Mexicana de Ciencias (AMC), Secretaria General de la Asociación Americana de Derecho Internacional Privado (ASADIP), Academia Mexicana de Derecho Internacional Privado y Comparado (AMEDIP), Coordinadora de la Comisión de Protección Internacional de Menores del Ilustre y Nacional Colegio de Abogados de México (INCAM), Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales (AEPDIRI) e Instituto Hispano-Lusa Americano de Derecho Internacional (ILHADI) Autora de 17 libros de propia autoría/coautoría, 20 libros coordinados y más de un centenar de artículos publicados en revistas nacionales y extranjeras Premio Universidad Nacional, Jóvenes Investigadores en Ciencias Sociales 2008

Agradezco a la Lic Daniela Ramírez Rayo, el diligente apoyo en la investigación del presente comentario



la nacionalidad es la atribución que otorga el Estado a un individuo, para identificarlo como perteneciente a un ordenamiento jurídico concreto y a través del cual se crean derechos y obligaciones recíprocos entre el propio Estado y el individuo.

En el caso mexicano, los capítulos II, III y IV del Título I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en adelante CPEUM) regulan la atribución y pérdida de la nacionalidad mexicana y la ciudadanía. Desde la promulgación de la Constitución en 1917, el Estado Mexicano ha reconocido la atribución de la nacionalidad en virtud del nacimiento y la naturalización, y señalaba como principio rector el de la nacionalidad única; fue hasta la reforma constitucional de 1997 cuando, derivado de circunstancias sociales, se hizo necesario un cambio en la concepción de la nacionalidad y se aceptó la llamada doble nacionalidad, para aquellos mexicanos de origen que hubieren optado por adquirir una nacionalidad extranjera.

Con la consagración de este nuevo paradigma de la doble nacionalidad, si bien se resolvieron algunos problemas que aquejaban justamente a los mexicanos que hubieren optado por una nacionalidad extranjera, también se crearon nuevos problemas, principalmente para aquellos mexicanos no de origen.

A raíz de la reforma constitucional de 1997 se expidió, un año más tarde, la Ley de Nacionalidad, una ley inicialmente plagada de disposiciones que rebasaban por mucho las disposiciones constitucionales y que, por tanto, carecían de validez.

En el presente trabajo comentaremos dos ejecutorias dictadas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en dos juicios de acción de inconstitucionalidad, resueltos ambos en 2011, en

donde se declara la invalidez de diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal y de la Ley de Seguridad del Estado de México, por contravenir el principio de no discriminación en razón del origen nacional.

Tanto la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal como la Ley de Seguridad del Estado de México, disponían que, para el acceso y mantenimiento de diversos cargos, relacionados con la seguridad pública, se requería ser mexicano por nacimiento; limitando el acceso a aquellas personas que poseen la calidad de mexicano por naturalización o inclusive una doble nacionalidad.

Pudiéramos pensar que los ordenamientos impugnados atienden a un nacionalismo, quizás exacerbado, que permea en una gran cantidad de legislaciones nacionales, producto de acontecimientos históricos y sociales. Este nacionalismo también se ve reflejado en la misma Constitución Mexicana, pues es desde este Ordenamiento Supremo donde se puede observar un trato diferenciado entre diversas calidades de mexicanos.

Ciertamente, con base en las diferencias de carácter legal se pueden observar dos tipos de mexicanos: aquellos que gozan de todos los derechos y obligaciones, y aquellos que tienen obligaciones, pero ven restringidos sus derechos. La doctrina ha catalogado a este grupo de mexicanos que ven vulnerados sus derechos como "mexicanos de segunda";<sup>1</sup> pues a pesar de tener

---

<sup>1</sup> Hay una extensa bibliografía que se puede recoger en los autores Carpizo, Jorge, Valades, Diego, Carbonell, Miguel, Cossío, José Ramón, Carmona Tinoco, Jorge, Orozco, Jesús, Corzo, Edgar, Becerra, Manuel, Salazar, Pedro, Gutiérrez, Rodrigo, Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, Méndez-Silva, Ricardo, González Martín, Nuria –como autora de este comentario–, entre otros

la misma calidad que los mexicanos por nacimiento, reciben un trato discriminatorio en razón de su nacionalidad de origen.

Las dos sentencias que se comentan en el presente trabajo versan precisamente sobre la discriminación en razón del origen nacional, y admiten que, aunque no de manera expresa, esta diferenciación es válida si se aplica de forma racional y para cumplir con un fin constitucionalmente válido, que es la protección de la soberanía nacional. De tal forma que, en términos de las resoluciones de la Suprema Corte, puede restringirse el acceso a cargos públicos sólo a mexicanos de origen o por nacimiento, cuando las funciones que se desempeñan en un determinado cargo estén relacionadas con la protección de la soberanía nacional.

La relevancia de las sentencias que aquí se comentan es debido a que fueron dictadas en 2011, un año que marcó un parteaguas en el Derecho mexicano debido a la gran e importante reforma constitucional en materia de derechos humanos.

El 10 de junio de 2011 fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* la reforma constitucional en materia de derechos humanos, con la cual México logró un avance significativo en cuanto a su protección y reconoció una nueva tendencia internacionalista. A nuestro modo de ver, la mencionada reforma gira en torno a tres ejes primordiales: 1) el cambio de paradigma de garantías individuales a derechos humanos, que se consagró con la reforma del Capítulo I, del Título I de la Constitución, 2) el reconocimiento y jerarquización de los tratados internacionales relativos a los derechos humanos, para la formación de lo que la doctrina ha denominado "bloque constitucional" y 3) la inclusión de los principios pro-persona y de interpretación conforme.

Al momento en que se fallaron las sentencias que aquí se comentan, 9 de enero de 2012 y 14 de mayo de 2012 respectivamente, ya estaba en vigor dicha reforma constitucional, por lo que resulta interesante observar cómo se aplica (o no) este nuevo paradigma cuando se trata de discriminación en razón del origen nacional.

## **2. COMENTARIO A LOS JUICIOS DE ACCIÓN INCONSTITUCIONAL 20/2011 Y 31/2011**

Como un primer acercamiento al tema, en este apartado señalaremos las particularidades de las ejecutorias que son objeto del presente comentario.

Las dos sentencias dictadas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación mexicana en los juicios de acción de inconstitucional 20/2011 y 31/2011 versan sobre el tema de la nacionalidad y la discriminación por motivos de ésta para acceder a puestos públicos. Ambos juicios son promovidos por la entonces Procuradora General de la República y, en términos generales, tanto los argumentos de la Procuradora como los del Ministro Ponente son similares, por lo que nos centraremos en la primera de estas ejecutorias por anteceder en tiempo a la segunda, y respecto a esta última únicamente señalaremos aspectos particulares.

Cabe recordar, en este momento, que la acción de inconstitucionalidad es una vía procedimental, prevista en el artículo 105 constitucional, que tiene por objeto someter a revisión de la SCJN normas, a fin de verificar su constitucionalidad y consecuente validez.

De esta manera, tenemos que tanto la acción de inconstitucionalidad 20/2011 como la 31/2011 dan inicio con la presentación de escritos interpuestos por la entonces Procuradora Marisela Morales Ibáñez, el 25 de julio y 17 de noviembre de 2011, respectivamente. En el primer escrito, la Procuradora solicita la invalidez 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, publicados en el *Diario Oficial de la Federación* el 20 de junio de 2011; mientras que en el segundo caso, se solicita la invalidez de los artículos 119, apartado A, fracción I y apartado B, fracción I; y 152, apartado A, fracción I, de la Ley de Seguridad del Estado de México, publicada el 19 de octubre de 2011, en la *Gaceta Oficial* de dicha entidad federativa.

En el primer caso, los artículos citados tenían el texto siguiente (el subrayado es nuestro):

36. (Requisitos para ingresar y permanecer como Agente del Ministerio Público). Para ingresar y permanecer como Agente del Ministerio Público dentro del Servicio Profesional de Carrera, se requiere:

I. Ser mexicano por nacimiento, estar en pleno goce y ejercicio de sus derechos civiles y políticos;

37. (Requisitos para ingresar y permanecer como Oficial Secretario). Para ingresar y permanecer como Oficial Secretario del Ministerio Público, se requiere:

I. Ser mexicano por nacimiento, estar en pleno goce y ejercicio de sus derechos civiles y políticos;

...

Artículo 39. (Requisitos para ingresar y permanecer como Agente de la Policía de Investigación). Para ingresar y permanecer como Agente de la Policía de Investigación se requiere:

I. Ser mexicano por nacimiento, además de estar en pleno goce y ejercicio de sus derechos civiles y políticos;

...

En el segundo caso la Procuradora solicita la invalidez de diversas disposiciones de la Ley de Seguridad del Estado de México que, en su parte conducente, se referían a lo siguiente (el subrayado es nuestro):

Artículo 119.- El ingreso al Servicio de Carrera se hará por convocatoria pública.

Los aspirantes a ingresar, deberán cumplir con los requisitos siguientes:

A. Ministerio Público

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

(...)

B. Peritos

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

(...)

Artículo 152.- La permanencia es el resultado del cumplimiento constante de los requisitos establecidos en la presente Ley para continuar en el servicio activo de las Instituciones Policiales. Son requisitos de ingreso y permanencia en las Instituciones Policiales, los siguientes:

A. De ingreso:

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

(...)

Como se observa, en ambos casos se señala como requisito para acceder a diversos puestos públicos la calidad de ser mexicano por nacimiento, con lo cual los mexicanos por naturalización no podrían ocupar dichos puestos. Más preocupante aún resulta la disposición contenida en el artículo 152 de la ley local del Estado de México, pues además de exigir la calidad de mexicano por nacimiento, prohíbe expresamente tener una doble nacionalidad; con lo cual dicha disposición es totalmente rígida sobrepasando la disposición constitucional del artículo 32.

En este sentido, la Procuradora, en sus diversos escritos, señala que las disposiciones antes referidas violan las garantías contenidas en los artículos 1o., párrafo quinto; 16, párrafo primero; 32, párrafo primero y segundo, y 133 de la CPEUM, pues el requisito de tener la calidad de ser mexicano por nacimiento excluye y, por tanto, viola los derechos humanos de los mexicanos por naturalización.

En el caso del párrafo quinto del artículo 1o., la Procuradora señala que las referidas disposiciones violan la garantía de igualdad y prohibición de discriminación por motivos de nacionalidad en el sentido de que los nacionales por naturalización se ven impedidos para acceder a cargos públicos de los ahí señalados.

En cuanto al artículo 16, la Procuradora argumenta que todo acto de autoridad debe estar fundado y motivado, entendiendo por fundamentación el señalamiento de los preceptos legales que regulen el hecho y sus consecuencias jurídicas, mientras que la motivación es la expresión de las razones por las cuales la autoridad considera que los hechos en que basa su proceder se encuentran probados y son precisamente los previstos en la disposición legal aplicada. Así, el requisito de fundamentación y motivación, en cuanto a los actos del Poder Legislativo, ya sea Federal o local, es *sui generis*, en el sentido de que dicho requisito se cumple cuando el Poder Legislativo actúa dentro del marco constitucional.

Por su parte, el artículo 32, según lo señalado por la Procuradora en su escrito que da origen a la acción de inconstitucionalidad 20/2011, la normativa local del Distrito Federal debe declararse inválida en cuanto el precepto constitucional establece que la ley regulará el ejercicio de los derechos que la legislación otorga a los mexicanos que posean otra nacionalidad y que establecerá normas para evitar conflictos por doble nacionalidad, además de precisar que el ejercicio de los cargos y funciones para los cuales, por disposición expresa de la Constitución Federal se requiera ser mexicano por nacimiento, se reserva a quienes tengan esa calidad y no adquieran otra nacionalidad; restricción que será aplicable en los casos en que así lo señalen las leyes emitidas por el Congreso de la Unión.



Asimismo, la accionante refiere que con las legislaciones locales (Distrito Federal y Estado de México) se vulnera el principio de supremacía constitucional consagrado en el artículo 133 de la misma Carta Magna; el cual obliga a todos los Jueces de las entidades federativas a ajustarse a la Norma Fundamental y a las leyes federales y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las constituciones o leyes de los Estados.

Para acreditar la incompatibilidad de las legislaciones locales con la Norma Suprema y, por tanto, solicitar su invalidez, la Procuradora General de la República, se basa, principalmente, en los siguientes argumentos:

- En el razonamiento emitido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la diversa acción de inconstitucionalidad 48/2009, en donde se declara la invalidez de los artículos 23, fracción I, inciso a), de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, y al artículo 17, apartado A), fracción I, de la Ley de la Policía Federal, al considerar que dichos preceptos establecían una distinción discriminatoria motivada por el origen nacional, respecto de los mexicanos por naturalización.

Así, señala que la garantía de igualdad consagrada en el artículo 1o. constitucional no debe interpretarse como igualdad absoluta entre los individuos; sino que dicho precepto se refiere a una igualdad jurídica que se traduce en la seguridad de no tener que soportar un perjuicio o privarse de un beneficio de forma desigual e injustificada.

- Asimismo, la accionante se basa en la resolución emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el amparo en revisión 664/2008 donde, en términos generales, se hace una interpretación de la garantía de igualdad del artículo 1o. y se señala la aplicación de la tesis de jurisprudencia titulada "IGUALDAD. CRITERIOS PARA DETERMINAR SI EL LEGISLADOR RESPETA ESE PRINCIPIO CONSTITUCIONAL".<sup>2</sup> Dicha jurisprudencia establece que el principio de igualdad consagrado en el artículo 1o. debe ser interpretada como la exigencia constitucional de tratar igual a los iguales y desigual a los desiguales, por lo que, para determinar si una ley es discriminatoria o no, deben tomarse en cuenta tres criterios fundamentales: 1) si la distinción legislativa obedece a una finalidad objetiva y constitucionalmente válida; 2) debe examinarse la racionalidad y adecuación de la distinción hecha por el legislador y; 3) debe atenderse al principio de proporcionalidad.
- Por otro lado, la accionante señala que la reforma a los artículos 30 y 32 constitucionales, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 20 de marzo de 1997, tuvo por objeto establecer la transmisión de la nacionalidad a los nacidos en el exterior del país, hijos de mexicanos nacidos en territorio nacional, así como a los que nazcan en el extranjero, hijos de mexicanos por naturalización. Asimismo, que los cargos establecidos en la Constitución Federal, tanto los de elección popular así como los Secretarios de Estado, Ministros de la Suprema Corte de

<sup>2</sup> Tesis 1a/J 55/2006, publicada en el *Semanario* op cit, Novena Época, Tomo XXIV, septiembre de 2006, página 7, Reg IUS 174247

Justicia de la Nación, y todos aquellos que se señalen en las leyes del Congreso de la Unión que de alguna manera puedan poner en riesgo la soberanía y lealtad nacionales, se reservan de manera exclusiva a mexicanos por nacimiento que no adquieran otra nacionalidad.

De esta forma, la Procuradora señala que la normativa del Distrito Federal y del Estado de México, cada una en las diversas acciones de inconstitucionalidad, deben ser declaradas inválidas, derivado de que el Congreso de la Unión, en el caso del Distrito Federal, y la legislatura del Estado de México, se extralimitaron en sus facultades y atribuciones, vulnerando con ello derechos fundamentales.

Las acciones de inconstitucionalidad fueron admitidas el 2 de agosto de 2011, tratándose de la identificada con el número 20/2011 (Distrito Federal) y 22 de noviembre del mismo año, respecto de la acción 31/2011 (Estado de México). En ambas se dio vista a las diversas autoridades para que rindieran su informe justificado. En el caso de la acción 20/2011 se dio vista al Ejecutivo Federal y a ambas Cámaras del Congreso de la Unión, en tanto que en la acción 31/2011, se dio vista a los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de México.

En el caso del Distrito Federal, tanto el Ejecutivo Federal como ambas Cámaras del Congreso rindieron sus informes. Destacan, principalmente los argumentos esgrimidos por la Cámara de Diputados, que alegan lo siguiente:

- La acción de inconstitucionalidad promovida por la Procuradora debe sobreseerse, debido a que con la expedición del Decreto por el que se expide la Ley Orgánica

de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, no se modifica ni se altera el orden jurídico nacional, puesto que éste ya contaba con diversos antecedentes: 1) el Decreto del mismo nombre publicado el 30 de abril de 1996 y, 2) el expedido por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, que posteriormente fue declarado como inválido por ser expedido por una autoridad incompetente.

- Las disposiciones impugnadas no son inconstitucionales en tanto que fueron emitidas conforme al proceso legislativo que la misma Constitución establece.
- El principio de igualdad previsto en el artículo 1o. Constitucional exige al Legislativo atender a una finalidad legítima para hacer distingo entre dos situaciones análogas.

Así, estima que el trato diferenciado de dos situaciones de hecho similares no constituirá discriminación, siempre y cuando las circunstancias de hecho sean distintas, el trato diferenciado se funde en un fin constitucional y que el medio seleccionado para la consecución de dicho fin sea posible y adecuado.

En este sentido, la Cámara de Diputados señala que las personas que deseen acceder a los cargos públicos como el de agente del Ministerio Público, oficial secretario y agente de la Policía deben regirse por los principios de legalidad, certeza, honradez, lealtad, objetividad, imparcialidad, profesionalismo, transparencia, eficacia, eficiencia y respeto a los derechos humanos; por lo que el requerimiento de ser mexicano por nacimiento atiende a salvaguardar los principios de soberanía y seguridad nacional.

- En este tenor de ideas, la Cámara de Diputados señala que son innegables las diferencias entre la nacionalidad mexicana por nacimiento y por naturalización pues la tenencia de esta última, se encuentra condicionada a que no se actualice alguna de las causas establecidas para su pérdida, contrario a la nacionalidad por nacimiento, de la cual no puede privarse a ningún mexicano, conforme lo tutela el artículo 37 de la Constitución Federal.

Como puede observarse, la argumentación de la Cámara de Diputados se centra en que hay una distinción manifiesta entre los nacionales por nacimiento y los nacionales por naturalización, en virtud de que la segunda puede perderse, si no se cumplen los requisitos exigidos por las leyes mexicanas; además de que el requisito de nacionalidad por nacimiento atiende a una cuestión de protección de la soberanía nacional y la seguridad pública.

Consideramos que al argumentar causas de seguridad pública y soberanía nacional, la Cámara de Diputados aduce que los nacionales por naturalización carecen de las cualidades que permitan, precisamente, la salvaguarda de seguridad pública y soberanía nacional, sin aportar sustento de este razonamiento, además de que la posible pérdida de la nacionalidad por naturalización no configura un criterio válido para distinguir estas dos condiciones, derivado de que la pérdida de la nacionalidad por naturalización sólo tiene su origen en una disposición legal y no configura una característica propia y particular de la nacionalidad por naturalización.

En un sentido similar, la Cámara de Senadores rinde su informe. Según dicha Cámara, las normas impugnadas no resultan

inválidas constitucionalmente, derivado de que fueron emitidas conforme al proceso legislativo previsto y además, la distinción hecha atiende a un fin particular. La Cámara de Senadores aduce que la razón o los fines que tuvo en cuenta el órgano legislativo para exigir la nacionalidad 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.

El mismo argumento fue esgrimido por el Ejecutivo Federal, quien considera que el Constituyente prevé excepciones o reservas para cargos y funciones que excluyen a mexicanos por naturalización y delegó en el legislador secundario la facultad para establecerlas. Esta distinción cumple, según el Ejecutivo, dos funciones principales: evitar la injerencia o conflicto de intereses con otras naciones y conservar la independencia y soberanía nacionales.

En términos muy similares argumentaron las autoridades del Estado de México en la diversa acción de inconstitucionalidad, identificada con el número 31/2011. En este caso, el Legislador local mexiquense señala que las normas impugnadas tienen total validez en tanto que fueron expedidas conforme al proceso legislativo y la distinción que señalan entre mexicanos por nacimiento y naturalización cumplen con una finalidad, son racionales y proporcionados.

Con la distinción que hace el legislador se persigue una finalidad objetiva y constitucionalmente válida, derivado de que se

tratan de disposiciones en materia de seguridad nacional. Según el legislador mexiquense, la distinción se aplica racionalmente, ya que existe una relación factible entre la medida clasificatoria y el fin que se pretende obtener, toda vez que los cargos y funciones correspondientes en que se establece como requisito el ser mexicano por nacimiento, se trata de áreas estratégicas o prioritarias del Estado Mexicano que exigen a quienes ocupen esos cargos estén libres de cualquier posibilidad de vínculo jurídico o sumisión hacia otros países. Asimismo, se cumple el requisito de proporcionalidad en el sentido de que la medida clasificatoria corresponde con la finalidad que se persigue, derivado de que las personas que deseen acceder a cargos públicos no deben estar vinculadas con un país extranjero, pues del desempeño del cargo depende la seguridad nacional que es un área prioritaria del Estado.

Así, el Ejecutivo mexiquense señala que las normas impugnadas no son discriminatorias en el sentido de que no es una disposición dirigida de forma exclusiva a los nacionales por naturalización, sino que está dirigida a todo aquel individuo que no posea la nacionalidad mexicana por nacimiento.

Siguiendo con su argumentación, el Ejecutivo local señala que las normas impugnadas tienen como único fin prevenir el riesgo de que extranjeros, con adiestramiento especializado en armamento, terrorismo y otros, ingresen a las fuerzas policiales, poniendo en riesgo al Estado de México, y en general, al país.

En cuanto a este argumento, cabe decir que resulta un tanto sin fundamento, pues no puede asegurarse que se corre un mayor riesgo cuando personas extranjeras ocupan cargos públicos, a que si éstos están reservados únicamente para nacionales por

nacimiento, en virtud del adiestramiento especializado en armamento, terrorismo u otros.

Así, una vez que se recibieron los informes de las autoridades, la Suprema Corte de Justicia de la Nación procedió a examinar cuestiones procedimentales, como es el hecho de que los escritos hayan sido presentados en tiempo, si quien presenta se encuentra legitimado, y si no existen causas de sobreseimiento.

Una vez que se analizan los elementos procedimentales, se procede con el análisis de los conceptos impugnados. Dentro de los considerandos de la sentencia se señalan los motivos que dieron origen a la reforma de 1997, de los artículos constitucionales que regulan a la nacionalidad. Entre los motivos de la reforma se destacan principalmente los siguientes:

- La reforma tiene como objetivo plantear la no pérdida de la nacionalidad mexicana por nacimiento, por ninguna circunstancia.
- Plantear la posibilidad de la doble nacionalidad para proteger los derechos de los nacionales que adquieren otra nacionalidad. Cabe mencionar que la referida reforma relativa a la doble nacionalidad, únicamente beneficia a los mexicanos por nacimiento y no así a los mexicanos naturalizados.
- Se estableció en el artículo 32 constitucional, que los cargos y funciones para los cuales, por disposición de la Constitución Federal, se requiera ser mexicano por nacimiento y no haber adquirido otra nacionalidad, se reservarán, en exclusiva, a quienes tengan esa calidad;



y que dicha reserva operará de igual forma en los casos en que así lo señalen otras leyes del Congreso de la Unión.

Una vez precisado lo anterior, el Alto Tribunal establece cuál debe ser la interpretación de la garantía de igualdad consagrada en el artículo 1o. constitucional, en concordancia con las facultades atribuidas al Congreso de la Unión. En este sentido, se señala que la garantía de igualdad se traduce en una limitante al legislador consistente en la prohibición de que en el ejercicio de su creación normativa emita normas discriminatorias.

Dicha limitante no significa que el legislador no pueda hacer distinción entre los individuos, sino que la distinción debe atender a una finalidad objetiva y constitucionalmente válida.

Ahora bien, para valorar la actuación del legislador es necesario tomar en cuenta las disposiciones del artículo 32 constitucional que, entre otras cosas, enuncia que se exigirá la calidad de mexicano por nacimiento para el desempeño de diversos cargos públicos, tales como los depositarios de los Poderes de la Unión, Procurador General de la República, Gobernadores de los Estados, depositarios de los poderes locales del Distrito Federal y miembros del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Mexicana; además de que otorga al Congreso de la Unión la facultad de establecer dicha exigencia para casos similares.

La mencionada facultad no es absoluta, sino que tiene que atender a las finalidades del propio artículo 32 por lo que debe tomarse en cuenta la naturaleza y funciones del cargo de que se trate.

Así, para determinar la constitucionalidad de las normas impugnadas, resulta necesario verificar si el ejercicio de cada uno de los cargos públicos en cuestión compromete la soberanía nacional y de esta forma se justifica la distinción hecha por el Poder Legislativo.

En otras palabras, la resolución de la acción de inconstitucionalidad planteada consiste en determinar si es necesario exigir la calidad de mexicano por nacimiento para el desempeño de ciertos cargos públicos para no poner en peligro o comprometer la soberanía nacional.

En este sentido, después de tomar en cuenta las funciones que desempeña cada uno de los cargos para los que se exige la calidad de mexicano por nacimiento, el Supremo Tribunal arriba a la conclusión de que dicha exigencia carece de una causa razonable y, por tanto, resulta discriminatoria y debe ser declarada inválida.

Cabe mencionar que en la acción de inconstitucionalidad identificada con el número 20/2011, el Ministro José Ramón Cossío Díaz emite un voto particular. Si bien el Ministro está de acuerdo con la invalidez de las normas impugnadas, no lo está con los argumentos utilizados para arribar a dicha conclusión. Según el Ministro, para declarar la invalidez de las normas impugnadas no es necesario recurrir a un test que señale si las normas tienen una justificación constitucionalmente válida, sino que, lo que se debe hacer es una interpretación más restringida del segundo párrafo del artículo 32. El Ministro Cossío Díaz señala que la disposición del artículo 32 no debe entenderse como la facultad del Congreso de la Unión de señalar, en leyes generales, otros cargos en donde se exija la calidad de mexicano por nacimiento,

sino que esa facultad únicamente se restringe a regular, en leyes secundarias, dicha exigencia en los cargos ya enunciados en la propia Constitución, es decir, que el Congreso de la Unión no tiene facultad para establecer supuestos adicionales a los que ya enuncia la Carta Magna.

En el caso específico de la legislación del Estado de México, el Alto Tribunal arriba a conclusiones similares; sin embargo, aunado a los mencionados argumentos, se advierte que la Legislatura local carece de facultades para restringir el acceso a cargos públicos a nacionales por naturalización. Así pues, si bien el artículo 32 constitucional señala que para el ejercicio de ciertos cargos públicos se requiere ser mexicano por nacimiento, también es cierto que otorga de manera exclusiva al Congreso de la Unión la facultad para establecer esta limitante a otros cargos que tengan como finalidad el resguardo de la soberanía nacional, por lo que los Congresos locales no son competentes para establecer la mencionada condición.

Así, en la resolución de la acción de inconstitucionalidad 31/2011, además de que se considera que los cargos de Ministerio Público, Peritos y Policía no requieren de la calidad de ser mexicano por nacimiento, pues sus funciones no se relacionan con la protección de la soberanía nacional; el órgano legislativo local no tiene facultades para exigir la calidad de ser mexicano por nacimiento, conferida de forma exclusiva al Congreso de la Unión.

De esta forma, la incompetencia de órgano emisor de la norma es una causa suficiente para declarar la invalidez de las normas del Estado de México, que exigen la calidad de ser mexicanos

por nacimiento para ocupar los puestos de Ministerio Público, Perito y Policía.

En el asunto 31/2011 también existe un voto particular emitido por los Ministros Guillermo Ortiz Mayagoitia y Sergio A. Valls Hernández donde, esencialmente, argumentan que con las disposiciones de la Ley de Seguridad del Estado de México, se vulnera lo establecido en la fracción XVI del artículo 73, pues dicha fracción establece como facultad exclusiva del Congreso de la Unión dictar leyes en materia de nacionalidad.

### **3. LA INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 1o. CONSTITUCIONAL**

El año 2011 fue fundamental en el proceso evolutivo constitucional de México, derivado de que en dicho año se realizó lo que para muchos es la reforma constitucional más significativa de los últimos años. Ciertamente, la reforma de junio de 2011 marca un parteaguas en la forma en que el constitucionalismo mexicano ha entendido los derechos humanos. Dicha reforma es de tal grado importante que significó un cambio de época dentro de la jurisprudencia mexicana.

Con la reforma constitucional publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 10 de junio de 2011, se modificó la denominación del Capítulo I, del Título I, para abandonar la denominación de "Garantías individuales" y optar por un término más acorde con la realidad internacional: "De los Derechos humanos y sus garantías". Asimismo, se reformaron diversas disposiciones constitucionales, y entre las más relevantes para nuestro tema podemos mencionar, el artículo 1o, que modificó la mayoría de su redacción; el artículo 29 relativo a la restricción de los dere-

chos humanos y el artículo 33 relativo al goce de los derechos humanos por parte de los extranjeros.

El cambio en la denominación del Capítulo I, del Título I, de la Constitución resulta de gran relevancia, pues ahora se denota claramente la distinción entre el concepto de derechos humanos y el concepto de garantías, que anteriormente eran ampliamente confundidos.

Sin entrar a detalle en la conceptualización de los términos, dado que no es objeto de este trabajo, podemos señalar un primer acercamiento a los conceptos de derechos humanos, derechos fundamentales y garantías individuales:

- Derechos fundamentales: Corresponden a las conquistas históricas, políticas y jurídicas que ha logrado el hombre, y que a raíz de dicha conquista, los derechos han sido consagrados en vía de reconocimiento o adopción a los textos jurídicos.<sup>3</sup>
- Derechos humanos: Existen diversos y muy variados conceptos de derechos humanos, pero todos tienen como común denominador la dignidad humana. El concepto de derechos humanos, aun en la actualidad resulta un poco vago e incluso hasta desconocido; sin embargo, podemos tomar como referente la definición que nos brinda Miguel Carbonell, "los derechos humanos suelen venir entendidos como un conjunto de facultades e ins-

---

<sup>3</sup> Avendaño González, Luis E. "La internalización de los derechos fundamentales y la reconfiguración del principio de supremacía constitucional a la luz de la reciente reforma constitucional en México", en García Flores, Eugenio (coord.) *Globalización y derecho internacional en la primera década del siglo XXI*, México, IJ-UNAM, 2013, pág. 254.

tituciones que, en cada momento histórico, concretan las exigencias de la dignidad, la libertad y la igualdad humanas, las cuales deben ser reconocidas positivamente por los ordenamientos jurídicos a nivel nacional e internacional".<sup>4</sup>

- Garantías Individuales: "Se refieren al instrumento jurídico-constitucional por medio del cual se hacen efectivos los derechos consagrados y regulados positivamente...".<sup>5</sup>

Ahora bien, como lo señala Jorge Carpizo, la distinción entre los conceptos de derechos humanos y derechos fundamentales parece fundarse en que los primeros tienen un mayor matiz filosófico, mientras que los segundos se refieren a aquellos derechos y libertades que ya han sido reconocidos y garantizados en un ordenamiento jurídico; no obstante estos dos conceptos cada vez se aproximan más y llegarán a fusionarse, derivado de que tanto los instrumentos internacionales como las constituciones modernas cada día precisan más los derechos humanos y los garantizan jurisdiccionalmente.

El texto de la Constitución mexicana adoptó, a través de esta reforma de 2011, el término de "derechos humanos" con lo cual acepta las nuevas tendencias del derecho internacional de los derechos humanos y del constitucionalismo moderno.

---

<sup>4</sup> Carbonell, Miguel, *Los derechos fundamentales en México*, 2da ed., México, UNAM-Porrúa-CNDH, 2006, pág 9. Tomamos la definición de Carbonell debido a que nos parece una definición amplia y se destaca que los derechos humanos no son inmutables, sino que son producto del contexto espacial y temporal.

<sup>5</sup> Avendaño González, Luis E., *op cit*, nota 3, pág 254

Una vez esbozados los conceptos principales de esta reforma, podemos hablar de manera más clara de las nuevas implicaciones del artículo 1o. y su incidencia en las sentencias objeto de este comentario.

Con la reforma de 2011, se modificaron el primero y quinto párrafos del artículo 1o. y se adicionaron el segundo y tercer párrafos, recorriéndose los subsecuentes en su orden; de tal forma que, la actual redacción del mencionado artículo queda de la siguiente forma:

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.

Son muchos los comentarios que podemos extraer de este artículo 1o., pues de su texto se desprenden principios de gran importancia para el constitucionalismo mexicano.

Un primer comentario que debemos hacer es acerca de la nueva redacción del párrafo primero. Anteriormente a la reforma, el mencionado párrafo citaba "...todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución...", con la reforma se introducen dos pequeños cambios, en apariencia, pero de gran relevancia: primero se cambia la palabra individuo por persona, y segundo se cambia el verbo "otorga", por el de "reconoce". Con estos cambios se da un enfoque iusnaturalista, pues se acepta que los derechos humanos son inherentes a las personas y el Estado tiene la obligación de reconocerlos y consecuentemente protegerlos. De esta manera, la norma fundamental acepta que los derechos fundamentales son parte de la persona y no como anteriormente citaba, prerrogativas otorgadas por el Estado.



Ya en el segundo párrafo se habla de una nueva jerarquización de los tratados internacionales que contengan derechos humanos con lo cual se crea lo que la doctrina ha denominado un bloque constitucional. De tal forma que la interpretación normativa debe atender no sólo a los derechos consagrados en la propia Constitución, sino que los tratados en materia de derechos humanos se consideran parte del texto fundamental y, en consecuencia, los Jueces y otros operadores jurídicos tienen la obligación de aplicarlos.

En el caso concreto de las sentencias que ahora se analizan, los Ministros de la Suprema Corte tenían la obligación de resolver conforme a la Constitución y a los tratados internacionales de la materia. En este sentido, al tratarse de derechos políticos (ser elegido para puestos públicos), pudo haberse invocado las disposiciones de la Convención Americana sobre Derechos Humanos de San José Costa Rica, en su artículo 23, numeral 1, inciso c), que señala que todos los ciudadanos deben tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

En este sentido, según la Constitución mexicana, en su artículo 34, son ciudadanos todos los hombres y mujeres que son mexicanos mayores de 18 años y que tengan un modo honesto de vivir; por tanto, son ciudadanos todas aquellas personas que tengan la calidad de mexicanos, sin importar que sean naturalizados o que ostenten una doble nacionalidad. De tal forma que no se puede hacer distingo entre mexicanos, siempre que tengan la calidad de ciudadanos, por lo que no sólo pueden acceder a cargos públicos, sino que el Estado tiene la obligación de garantizar su acceso.

Es así que, en razón de la Convención sobre Derechos Humanos de San José de Costa Rica, las normas impugnadas por la entonces Procuradora, que exigen la nacionalidad por nacimiento, van expresamente en contra de una norma de rango fundamental y, por tanto, deben ser declaradas inválidas.

Asimismo, en virtud de las normas internacionales, se debe hacer una interpretación limitada del segundo párrafo del artículo 32 constitucional y limitar, como lo hace el Ministro José Ramón Cossío Díaz, las facultades del Congreso de la Unión para dictar leyes federales que exijan la calidad de mexicanos por nacimiento para ocupar puestos públicos.

Aunado a lo anterior y derivado del texto del artículo 1o., los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y en general los Jueces, tienen la obligación de resolver aplicando el principio pro-persona y la interpretación conforme. De tal forma que para la resolución de controversias, no basta con realizar una interpretación armónica entre las normas nacionales e internacionales sino que dicha interpretación debe tender a una protección amplia y beneficiosa para los sujetos.<sup>6</sup> Es así que, en aplicación de estos principios, para la resolución de las acciones de inconstitucionalidad se debió limitar la interpretación del segundo párrafo del artículo 32 constitucional, pues si se permite al Congreso de la Unión legislar para regular los cargos en los que se requiera ser mexicano por nacimiento, se le permitiría al legislador común restringir los derechos fundamentales.

---

<sup>6</sup> Carmona Tinoco, Jorge Ulises, "La reforma y las normas de Derechos Humanos prevista en los tratados internacionales" en Carbonell, Miguel (coord.) *La reforma constitucional de derechos humanos un nuevo paradigma*. México, IJ-UNAM, 2011, pág. 46

Por último, comentar el último párrafo del artículo 1o. en el que se prohíbe, de manera expresa, la discriminación en razón del origen nacional. El concepto de discriminación no es unánime derivado de que es un fenómeno sociológico. Desde este punto de vista, la discriminación se refiere a "una forma de violencia ejercida por grupos humanos que tienen una posición de dominio sobre otros grupos sociales determinados y que dan como resultado la marginación y la exclusión".<sup>7</sup> En el caso de la discriminación por origen nacional, la exclusión se da hacia grupos de personas, a las que se les considera ajenas a una cultura nacional, en virtud de su lugar de nacimiento o la nacionalidad que ostenten.

La discriminación no es más que una distinción entre personas que no tiene una base lógica, ni atiende a una razón particularmente válida, hablando jurídicamente y, en ese sentido, al hacer distinción entre personas tomando como criterio para tal distinción su lugar de nacimiento o una segunda nacionalidad, se carece de motivos reales por lo que la propia Constitución prohíbe la exclusión o marginación de grupos en razón de su origen nacional.

Por otra parte, y reforzando estas ideas, Carbonell expresa que es necesario hacer una distinción entre los conceptos de nacionalidad y origen nacional. De esta manera, la propia Constitución establece un trato diferente para nacionales y extranjeros, el trato desigual entre mexicanos por nacimiento y mexicanos por

---

<sup>7</sup> Gutiérrez Rivas, Rodrigo y Salazar Ugarte, Pedro, *Igualdad, discriminación y derechos sociales una vinculación virtuosa* México, Conapred, 2011, p 42 Disponible en [http://www.equidad.scjn.gob.mx/IMG/pdf/Igualdad\\_no\\_discriminacion\\_y\\_derechos\\_sociales.pdf](http://www.equidad.scjn.gob.mx/IMG/pdf/Igualdad_no_discriminacion_y_derechos_sociales.pdf)

naturalización (o incluso mexicanos con una doble nacionalidad) no está permitido.<sup>8</sup>

Resulta evidente, que en virtud de las disposiciones del artículo 1o. constitucional, el principio de igualdad y no discriminación debe estar por encima de lo establecido en el artículo 32, pues de otra forma se vulnerarían derechos humanos, recogidos en instrumentos internacionales y se atentaría en contra de la dignidad humana de las personas que son nacionales, por vías distintas a las de origen.

Si bien, como ya hemos mencionado el principio de igualdad y no discriminación no es absoluto, pues en diversas circunstancias éste debe ser interpretado restrictivamente cuando entra en conflicto con alguna norma de igual jerarquía; sin embargo, a través de la reforma de 2011, el principio de igualdad debe ser interpretado lo más ampliamente posible, pues este principio es la base de los derechos humanos.

Así, en el caso que ahora comentamos, además de que la norma del artículo 1o. es más actual en el tiempo que la norma del artículo 32, la primera tiene un mayor peso en virtud de que es una norma que expresa un derecho fundamental, que sólo puede verse restringido por causas de utilidad pública, que debe ser plenamente comprobable. En el caso de las sentencias, utilidad pública, relacionada con la soberanía nacional y seguridad pública, no se justifica por lo que debe predominar el principio de igualdad.

---

<sup>8</sup> Carbonell, Miguel, *op cit*, nota 4, pág. 195

Ciertamente, tanto la propia Constitución como legislaciones secundarias se ven plagadas de normas discriminatorias en razón del origen nacional, lo cual denota la poca importancia, que hasta 2011, se había dado al principio de igualdad y la limitación en su interpretación.

## ÍNDICE

<b>PRESENTACIÓN .....</b>	<b>9</b>
<b>INTRODUCCIÓN .....</b>	<b>11</b>
<b>I. LA SEGURIDAD PÚBLICA .....</b>	<b>15</b>
1. EL SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA ....	15
2. PERSONAL ENCARGADO DE LA SEGURIDAD PÚBLICA EN LAS INSTITUCIONES DE PROCURACIÓN DE JUSTICIA.....	22
3. REQUISITOS PARA INGRESAR A LABORAR A LAS INSTITUCIONES DE SEGURIDAD PÚBLICA.....	22
4. CONCLUSIONES.....	27
5. FUENTES CONSULTADAS .....	28
<b>II. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 20/2011 ..</b>	<b>29</b>
1. ANTECEDENTES .....	29
2. REGISTRO, TURNO Y ADMISIÓN .....	30
3. CONCEPTO DE INVALIDEZ.....	31
a) Análisis de la promovente, sobre las disposiciones constitucionales que consideró violadas .....	31

b) Incompatibilidad de los preceptos impugnados con la Ley Suprema .....	33
c) Inconstitucionalidad de los artículos impugnados....	34
4. INFORME DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN .....	36
5. INFORME DE LA CÁMARA DE SENADORES .....	41
6. INFORME DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL .....	42
7. ANÁLISIS Y RESOLUCIÓN DEL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN.....	47
a) Competencia.....	47
b) Presentación oportuna de la acción.....	48
c) Legitimación .....	49
d) Determinación respecto de las causas de improcedencia o motivos de sobreseimiento .....	50
e) Estudio y resolución sobre los conceptos de invalidez planteados por la Procuradora General de la República .....	55
<b>III. TESIS DERIVADA DE LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 20/2011 .....</b>	<b>79</b>
<b>IV. VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL SEÑOR MINISTRO JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 20/2011 .....</b>	<b>81</b>
<b>V. VOTO CONCURRENTENTE QUE FORMULA EL SEÑOR MINISTRO SERGIO A. VALLS HERNÁNDEZ, EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 20/2011 .....</b>	<b>87</b>
<b>VI. VOTO CONCURRENTENTE FORMULADO POR EL SEÑOR MINISTRO JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 20/2011 .....</b>	<b>89</b>
<b>VII. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 31/2011 ..</b>	<b>95</b>
1. ANTECEDENTES .....	95
2. REGISTRO, TURNO Y ADMISIÓN .....	96

3. CONCEPTO DE INVALIDEZ .....	97
4. INFORMES JUSTIFICADOS .....	98
a) Del Poder Legislativo .....	98
b) Del Poder Ejecutivo del Estado de México .....	102
5. ANÁLISIS Y RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL EN PLENO ...	103
a) Competencia .....	103
b) Presentación oportuna de la acción .....	104
c) Legitimación .....	104
d) Causales de improcedencia .....	105
e) Estudio de los conceptos de invalidez planteados por la Procuradora General de la República .....	105
f) Resolución .....	108
<b>VIII. VOTO CONCURRENTES QUE FORMULAN LOS SEÑORES MINISTROS GUILLERMO I. ORTIZ MAYAGOITIA Y SERGIO A. VALLS HERNÁNDEZ, EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 31/2011 .....</b>	<b>111</b>
<b>IX. CONCLUSIONES .....</b>	<b>117</b>
<b>X. COMENTARIO DEL INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO, RESPECTO DE LAS ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD 20/2011 Y 31/2011 ...</b>	<b>121</b>
1. NOTA PRELIMINAR .....	121
2. COMENTARIO A LOS JUICIOS DE ACCIÓN INCONSTITUCIONAL 20/2011 y 31/2011 .....	125
3. LA INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 1o. CONSTITUCIONAL .....	141





Esta obra se terminó de imprimir y encuadernar en julio de 2014 en los talleres de Aquarela Gráfica, S A. de C V, calle Andalucía núm. 151, Colonia Álamos, Delegación Benito Juárez, C P 03400, México, D F. Se utilizaron tipos Futura Lt Bt y Futura Md Bt en 7, 10, 11 y 13 puntos. La edición consta de 4,000 ejemplares impresos en papel bond de 75 grs.